



**Universidade de Brasília – UnB**  
**Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas**  
**Departamento de Gestão de Políticas Públicas**

**CAMILA LIMA XAVIER**

**LITIGÂNCIA INTRAGOVERNAMENTAL:**  
**Um estudo de caso sobre a Empresa Gerencial de Projetos Navais –**  
**Emgepron**

**BRASÍLIA**  
**2017**

CAMILA LIMA XAVIER

**LITIGÂNCIA INTRAGOVERNAMENTAL**  
**Um estudo de caso sobre a Empresa Gerencial de Projetos Navais –**  
**Emgepron**

Monografia apresentada ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Doutora Magda de Lima Lúcio.

BRASÍLIA  
2017

**CAMILA LIMA XAVIER**

**LITIGÂNCIA INTRAGOVERNAMENTAL**  
**Um estudo de caso sobre a Empresa Gerencial de Projetos Navais –**  
**Emgepron**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de  
Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília da aluna

**Camila Lima Xavier**

---

Dra. Magda de Lima Lúcio  
Professora – Orientadora

---

Sávia Maria Leite Rodrigues  
Professora – Examinadora

---

Dr. Franco de Matos  
Professor – Examinador

Brasília, 27 de junho de 2017.

## FICHA CATALOGRÁFICA

Xl                   Xavier, Camila Lima  
                    Litigância intragovernamental: um estudo de caso  
                    sobre a Empresa Gerencial de Projetos Navais -  
                    Emgepron / Camila Lima Xavier; orientador Magda de  
                    Lima Lúcio; co-orientador Sávia Maria Leite  
                    Rodrigues. -- Brasília, 2017.  
                    67 p.

                    Monografia (Graduação - Gestão de Políticas  
                    Públicas) -- Universidade de Brasília, 2017.

                    1. Gestão de Políticas Públicas. 2. Litigância  
                    Intragovernamental. 3. Entraves à ação pública.  
                    Pacificação. I. Lúcio, Magda de Lima, orient. II.  
                    Rodrigues, Sávia Maria Leite, co-orient. III. Título.

## **AGRADECIMENTOS**

À Deus.

Aos meus pais, que de forma particular incentivaram, deram força e sempre acreditaram em mim.

À querida Sávia, por seus ensinamentos, paciência e confiança ao longo das supervisões das minhas atividades na elaboração deste trabalho.

À Prof. Fernanda, pela inspiração acadêmica e incentivo que tornaram possível a conclusão deste trabalho.

À minha orientadora, Prof. Magda, que tornou possível o desenvolvimento deste trabalho.

## RESUMO

A presente pesquisa objetiva avaliar os conflitos administrativos no contexto do implemento de políticas públicas, incorporados neste trabalho sob a perspectiva conceitual de litigância intragovernamental, como impacto na gestão administrativa e enquanto óbice à gestão das políticas públicas. Através do estudo de caso da controvérsia entre a Secretaria da Receita Federal do Brasil e a Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron) em que se tentou conciliação no âmbito da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), identifica-se o contexto gerador da litigância intragovernamental e o seu impacto na gestão pública. O conflito interno apresenta efeito deletério na gestão de políticas públicas pois configura empecilho que resulta em ação pública descoordenada e desarticulada, ensejando uma crise de governabilidade. Relevante instrumento de gestão para o enfrentamento da litigância intragovernamental que obsta a ação pública eficiente é a CCAF, não apenas como instância administrativa de resolução extrajudicial de controvérsias, mas também como polo de disseminação da cultura da pacificação dentro da Administração Pública.

**Palavras-chave:** Gestão de Políticas Públicas. Litigância Intragovernamental. Entraves à ação pública. Pacificação.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
2. METODOLOGIA.....	11
3. REFERENCIAL TEÓRICO.....	14
3.1. Litigância Intragovernamental .....	14
4. ANÁLISES E DISCUSSÃO .....	29
4.1. Relato do Estudo de Caso: Emgepron vs. Receita Federal .....	29
4.2. Análise do Estudo de Caso: Emgepron vs. Receita Federal .....	35
4.2.1. <i>Configuração da litigância intragovernamental</i> .....	35
4.2.2. <i>Competência da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal</i> .....	38
4.2.2. <i>Efeito dos pareceres da Advocacia-Geral da União</i> .....	46
4.3. Comprometimento da gestão de políticas públicas em decorrência da litigância intragovernamental .....	50
5. CONCLUSÃO.....	61
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	65

## 1. INTRODUÇÃO

A gestão de políticas públicas vem adquirindo feições cada vez mais complexas, seja em razão do protagonismo assumido pelo setor público no desenvolvimento econômico e social com arranjos cada vez mais robustos, quer seja pela própria complexidade da sociedade moderna marcada pela megalopolização das cidades, uso cotidiano de tecnologia e pelos processos de internacionalização de produtos e serviços.

Nesse contexto de complexificação das relações, verifica-se a crescente recorrência de divergências internas dentro do Poder Executivo, isto é, entre órgãos e entes da Administração Pública. Os recorrentes obstáculos internos da atuação estatal provocam entraves na gestão pública, pois configuram óbices à articulação e coordenação política, de modo a fragilizar a governabilidade. O choque entre dois movimentos administrativos voltados para a satisfação de políticas públicas, porém com forças opostas, produz um efeito administrativo deletério.

Esse conflito estabelecido entre órgãos e entes administrativos que, embora visem efetivar políticas públicas, se demonstram contrapostos, configura o fenômeno da litigância intragovernamental.

A presente pesquisa pretende compreender o impacto dessa litigância intragovernamental na implementação e efetivação de políticas públicas. Afinal, esse fenômeno acarreta o surgimento de obstáculos no planejamento e na execução de políticas públicas e, por consequência, identifica-se baixo nível de articulação e de coordenação política, o que provoca a fragilização da gestão pública.

Com efeito, a litigância intragovernamental compromete a gestão de políticas públicas na medida em que implica obstáculos endógenos para a efetivação do programa estatal. A inexecução ou mesmo a execução incompleta ou insuficiente de políticas públicas gera alto custo social, com impacto negativo no orçamento, retrocesso temporal e desgastes administrativos. Portanto, o conflito intragovernamental é empecilho significativo (RODRIGUES, 2017).

Considerando ainda que o plano de governo legitimado pelo processo democrático se edifica na forma de um programa traçado em políticas públicas, à vista disso, é missão do Poder Público a efetivação dessas. Ocorre que, tal missão tem sido operacionalizada mediante uma ação pública não coordenada, isto porque se identifica a sobreposição de atos administrativos divergentes apesar de terem origem na mesma entidade estatal (RODRIGUES, 2017).

Neste panorama, o presente trabalho busca investigar o contexto gerador do conflito e o seu impacto na gestão pública, avaliando o implemento de políticas públicas na confluência de



conflito administrativos, incorporados nesta via de pesquisa sob a perspectiva conceitual de litigância intragovernamental.

A fim de demonstrar empiricamente a litigância intragovernamental, selecionou-se como estudo de caso o conflito entre a Secretaria da Receita Federal do Brasil e a Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron) em que se tentou conciliação no âmbito da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), diante da cobrança de contribuição previdenciária complementar decorrente da alteração do código do Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS) e sobre o grau de risco ambiental do trabalho preponderante.

O caso em análise consiste em uma controvérsia encaminhada pela Casa Civil à Advocacia-Geral da União (AGU), para a solução de uma divergência entre a Receita Federal, representada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), e a Emgepron, empresa pública de projetos navais, sociedade de economia mista com capital exclusivo da União, instituída para o desenvolvimento de projetos navais para a Marinha, Ministério da Defesa.

Ocorre que o valor da autuação fiscal correspondia a montante aproximado ao capital integralizado pela empresa. Uma vez infrutífera a conciliação, houve o arbitramento por parecer, aprovado, inicialmente, apenas pelo Advogado-Geral da União. Contudo, a Receita Federal se negou a dar cumprimento ao parecer, sob o argumento de que não está vinculada ao entendimento ao Advogado-Geral da União, este o submeteu ao Presidente da República, que o aprovou, circunstância que gera o efeito de vincular toda a Administração federal, por força do artigo 40 e seguintes da Lei Complementar nº 73, de 1993, lei orgânica da AGU.

Todavia, ainda assim, a PGFN não recomendou o cumprimento à Receita Federal e pediu a revogação do aprovo. Nesse sentido, tem-se uma política pública da Marinha, desenvolvimento de projetos navais, colocada sob ameaça. Dado o valor significativo da autuação fiscal, essa poderia alterar a higidez econômica da empresa pública. Este é o ponto mais relevante para a apreciação da litigância intragovernamental.

Além disso, pretende-se abordar a competência da CCAF para solucionar esta controvérsia de uma empresa pública, bem como a resistência em conciliar e em cumprir a determinação presidencial no estudo de caso a ser analisado.

A partir deste estudo de caso, pretende-se comprovar a situação de impasse gerada na gestão de políticas públicas em virtude de um conflito interno, denominado litigância intragovernamental, que eclode como desafio a ser superado.

Sob esta perspectiva, a questão em pesquisa é investigar o contexto gerador do conflito e o seu impacto na gestão de políticas públicas. O estudo busca compreender o conflito interno à Administração Pública que provoca impasse e obstáculos administrativos, cujos efeitos deletérios comprometem a concretude de políticas públicas.

Assim, tendo como fundamento teórico a litigância intragovernamental a pesquisa será aplicada para a análise do estudo de caso do conflito entre a Secretaria da Receita Federal do Brasil e a Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron) no âmbito da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF).

Nesse diapasão, a fim de analisar os conflitos endógenos presentes no estudo de caso eleito, parte-se da compreensão do fenômeno da litigância intragovernamental para a investigação dos entraves que a mesma provoca na gestão de políticas públicas.

O trabalho utiliza o conceito de gestão pública formulado por Lúcio, Daroit, Bessa e Maduro-Abreu. De acordo com os autores, gestão pública é um conjunto de instrumentos, tecnologias, processos e procedimentos voltados para concretização dos interesses da população, sob o aspecto histórico, social, político e econômico, os quais serão materializados na forma de políticas e serviços públicos, consoante previsão da Constituição Federal (LÚCIO et al., 2015).

Assim, de acordo com os autores, o Estado se difere das demais instituições pois realiza direitos na forma de serviços. Portanto, ao propor e implementar políticas públicas, além de atuar como guardião dos direitos, também atua como promotor de direitos individuais e coletivos inscritos na Carta Magna. Por conseguinte, o Estado é estruturado por organizações que operacionalizam esses direitos (LÚCIO et al., 2015).

Partindo dessa perspectiva, constata-se que o Governo implementa e executa políticas públicas através da prática sequenciada de atos administrativos. Contudo, ocorre que tais atos estão entrando em conflito entre si, é possível identificar condutas administrativas divergentes, a partir das quais surgem as controvérsias responsáveis pela eclosão da litigância intragovernamental.

Diante deste contexto brevemente apresentado, a presente investigação objetiva analisar a litigância intragovernamental como impacto na gestão administrativa e enquanto óbice à gestão das políticas públicas. Com o fim de melhor compreender o proposto, será realizado um estudo aprofundado do caso que envolve a Emgepron, onde se identifica o efeito deletério do conflito interno.

## 2. METODOLOGIA

Uma vez compreendido o contexto em que se desenvolve o presente trabalho, cabe agora demonstrar a metodologia de pesquisa, ou seja, os caminhos seguidos e os instrumentos utilizados na busca da constatação das proposições iniciais (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

A pesquisa apresenta uma abordagem eminentemente qualitativa, com a análise de um estudo de caso. Trata-se de uma investigação empírica que examina um fenômeno atual, qual seja, a litigância intragovernamental, com seu contexto real. Permite-se, assim, identificar os aspectos teóricos em um evento concreto no qual múltiplas fontes de evidências são utilizadas.

A fim de desenvolver uma análise conjuntiva em que seja possível estabelecer nexos analíticos entre a existência da litigiosidade na Administração Pública e o impacto desses conflitos na gestão administrativa e política, parte-se de uma revisão bibliográfica para então apreciar a litigância presente em um estudo de caso, através da análise documental de pareceres, com a finalidade de identificar um possível comprometimento da gestão pública.

Verifica-se na literatura que muito se tem estudado acerca da relação Estado e sociedade, mas pouco acerca das relações entre Estado e Estado, sob a perspectiva da Administração e da gestão pública (COELHO; LÚCIO, 2010b). Portanto, o presente trabalho se propõe a estudar aspectos endógenos da atuação estatal, considerando que há um alto índice de conflitos em que é interessada a União, seus órgãos e entidades, ou entre estes e estados e municípios.

Para tanto, apresenta-se como recorte empírico a experiência da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), unidade da Consultoria-Geral da União cuja função é prevenir e reduzir o número de litígios judiciais e controvérsias entre entes da Administração Pública Federal e entre estes e a Administração Pública dos Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2012).

O caso eleito para o estudo envolve a Emgepron, empresa pública federal vinculada ao Ministério da Defesa, em conflito com a Secretaria da Receita Federal do Brasil, órgão subordinado ao Ministério da Fazenda. Trata-se de valioso exemplo de entrave na execução de uma política pública – desenvolvimento de projetos navais – em virtude de uma litigância intragovernamental. Consiste em um dos problemas que, num sentido de realismo institucional, fornece insumo a tese.

Diante do objetivo de investigar o contexto gerador da litigância intragovernamental e o seu impacto na gestão pública, optou-se pela realização de uma pesquisa aplicada, em virtude da sua ênfase prática em solução de problemas (COOPER; SCHINDLER, 2016).

A escolha do estudo de caso decorreu de consistir este no implemento de políticas públicas no contexto de conflitos administrativos, incorporados neste trabalho sob a perspectiva conceitual de litigância intragovernamental. Assim, a partir deste fundamento teórico, a pesquisa será aplicada para a análise do estudo de caso: Receita Federal e Emgepron.

As principais fontes de pesquisa são o Parecer nº AGU/SRG-02/2008 e o Parecer PGFN/CAT nº 310/2011. Será realizada uma análise documental a fim de compreender como se materializa o conflito dentro da Administração Pública e o possível óbice que pode causar à efetivação de políticas públicas.

Deste modo, busca-se identificar fatores presentes nos argumentos de cada envolvido na controvérsia que sejam relevantes para a constatação do fenômeno da litigância intragovernamental no caso concreto e para o possível comprometimento da gestão de políticas públicas como decorrência deste fenômeno.

Para tanto, o trabalho se funda na análise bibliográfica de artigos, livros e teses relacionados ao fenômeno da litigância intragovernamental e aos entraves causados em decorrência deste na gestão administrativa e política.

Mais especificamente, a base literária em que a pesquisa se fundamenta é o conceito de litigância intragovernamental, expressão cunhada por Lúcio e Coelho (2010a, 2010b, 2010c), articulada por Rodrigues (2017) e também por Lúcio e Rodrigues (2016), bem como as observações sobre instrumentos de gestão de Lúcio et al. (2015), os apontamentos realizados na obra de Godoy (2009, 2013 e 2015) e as considerações trazidas por Coelho (2014). Para compreender o que se entende por boa administração o trabalho se baseia em Freitas (2015), quanto ao ciclo de políticas públicas, tem como base Howlett (2013), e para a compreensão de ação pública traz-se a obra de Lascoumes e Le Galés (2012).

O núcleo essencial empírico do trabalho é a investigação da litigância intragovernamental a partir do estudo de caso selecionado, a fim de identificar a divergência manifesta que se revela na prática das relações institucionais.

O estudo de caso foi escolhido como metodologia de pesquisa pois permite que o pesquisador extraia informações de documentos como folhetos, relatórios, entrevistas, artigos, pareceres, processos e obtenha perspectivas múltiplas de um único evento permitindo a realização de inferências prescritivas. A abordagem de estudo de caso permite uma flexibilidade com ênfase na compreensão do contexto do objeto em estudo propiciando, assim, uma riqueza de entendimento através da descrição densa do evento (COOPER; SCHINDLER, 2016).

Quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos no contexto da vida real, o estudo de caso constitui estratégia de pesquisa adequada. De fato, essa metodologia de pesquisa contribui de forma inigualável para a compreensão de fenômenos organizacionais, sociais e políticos, na medida em que preserva as características holísticas e significativas do evento da vida real (YIN, 2001).

Esta opção metodológica encara uma situação tecnicamente única com muitas variáveis de interesse. Enfrenta-se as várias fontes de evidências a partir de um desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise de dados (YIN, 2001).

Assim, será realizada uma análise minuciosa do estudo de caso escolhido. Parte-se da investigação do processo de conciliação no âmbito da CCAF, o qual foi objeto de arbitramento que gerou o Parecer nº AGU/SRG-02/2008, de 19 de maio de 2008, elaborado pela advogada da União, Sávila Maria Leite Rodrigues. Por fim, pretende-se discutir o comprometimento da gestão de políticas públicas em decorrência da litigância intragovernamental identificada neste caso concreto.

### 3. REFERENCIAL TEÓRICO

Para melhor compreensão do presente trabalho, é necessária a absorção de algumas construções teóricas de grande relevância para o objeto de pesquisa em tese.

A base literária em que a pesquisa se funda é o conceito de litigância intragovernamental, expressão cunhada por Lúcio e Coelho (2010a, 2010b, 2010c) e articulada por Rodrigues (2017) e também por Lúcio e Rodrigues (2016), bem como as observações sobre instrumentos de gestão de Lúcio et al. (2015), os apontamentos realizados na obra de Godoy (2009, 2013 e 2015) e as considerações trazidas por Coelho (2014).

#### 3.1. Litigância Intragovernamental

A expressão litigância intragovernamental está cunhada por Coelho e Lúcio. As autoras constataam que há uma “competitividade intragovernamental, que se traduz em alto índice de litigância entre a União e seus entes (estados, municípios e autarquias)” (COELHO; LÚCIO, 2010b, p. 94).

Diante da conjuntura socioeconômica moderna, cada vez mais complexa em virtude de processos de globalização bem como em razão do protagonismo assumido pelo setor público no desenvolvimento econômico e social com arranjos cada vez mais robustos, surgem dificuldades e limitações na estrutura administrativa, que, por sua vez, produzem obstáculos e acarretam decisões lentas, ineficientes e desarticuladas dentro da Administração Pública.

As interações políticas se tornam cada vez mais dinâmicas de modo que as estruturas administrativas de cada órgão ou ente da Administração Pública interferem no funcionamento dos demais (MATIAS-PEREIRA, 2008).

É importante compreender que o ambiente no qual as políticas públicas estão inseridas é social e politicamente complexo, com indivíduos e grupos interagindo para mudar as regras em situação de assimetria de poder e interesses conflitantes.

Nesse contexto, é possível identificar na relação intragovernamental perspectivas diferentes quanto à criação, implementação e execução de uma política pública, as quais entram em conflito<sup>1</sup> e ensejam a litigância intragovernamental (COELHO; LÚCIO, 2010b).

---

<sup>1</sup> Vale consignar que o conflito em si não é necessariamente um fenômeno negativo. Pelo contrário, pode ser favorável quando permite a construção de novas relações sociais. Inclusive, é possível que a divergência de opiniões produza soluções inovadoras através do diálogo na busca pelo consenso. Por conseguinte, o conflito é capaz de incentivar o progresso e o desenvolvimento (COELHO, 2014, p.123-125). Todavia, o presente trabalho diz respeito ao panorama do conflito intragovernamental que impede a concretude dos fins públicos, consequentemente gerando prejuízos à gestão pública.

A Administração Pública está estruturada de modo a atender os propósitos do Governo e executar atividades administrativas, isto é, concretizar decisões políticas e legislativas, instrumentalizadas na forma de políticas públicas (MATIAS-PEREIRA, 2008). Contudo, o que se tem verificado na atuação administrativa é a presença de conflitos endógenos que obstem a concretude da finalidade pública.

Neste ponto, importa compreender a distinção entre Estado, Administração Pública e Governo. Matias-Pereira articula bem esses conceitos: Estado é o conjunto de instituições voltadas para administrar conflitos e tensões circunscritas em um território; Administração Pública é o aparelhamento do Estado que executa as metas definidas pelo Governo; por sua vez, Governo é expressão política de comando e gestor de negócios públicos (MATIAS-PEREIRA, 2008).

Tais conceitos não se confundem com gestão pública. Neste ponto, o presente trabalho adota a definição trazida por Lúcio, Daroit, Bessa e Maduro-Abreu, compreendendo gestão pública como:

[...] um conjunto de instrumentos, tecnologias, processos e procedimentos que viabilizam os anseios histórico, social, político e econômico da população, materializados nos preceitos constitucionais, em particular no que tange aos direitos individuais e coletivos, realizados na forma de políticas e serviços públicos (LÚCIO et al., 2015, p. 152).

Assim, diferentemente das demais instituições, o Estado realiza direitos na forma de serviços, de modo que ao propor e implementar políticas públicas, além de atuar como guardião dos direitos, também atua como promotor de direitos individuais e coletivos inscritos na Carta Magna. Por conseguinte, o Estado é estruturado por organizações que operacionalizam esses direitos (LÚCIO et al., 2015).

O Estado viabiliza a concretização de direitos individuais e coletivos de acordo com o plano de governo legitimado pelo processo democrático, o qual é edificado na forma de um programa traçado em políticas públicas, sendo missão do Poder Público a efetivação dessas (RODRIGUES, 2017).

Para compreender política pública no contexto da competitividade intragovernamental, é interessante a lição de Lascoumes e Le Galés (2012, p. 45-46) quanto ao pentágono das políticas públicas. Sob esta perspectiva, a política pública compreende cinco elementos articulados entre si:

Os atores podem ser individuais ou coletivos; são eles dotados de recursos, possuem certa autonomia, estratégias e capacidade de fazer escolhas. São mais ou menos guiados por interesses materiais e/ou simbólicos.

Representações são espaços cognitivos e normativos que dão sentido às suas ações, as condicionam e as refletem.

As instituições são normas, regras, rotinas, procedimentos que governam as interações.

Os processos são as formas de interação e sua recomposição no tempo. Eles justificam as múltiplas atividades de mobilização dos atores individuais e coletivos.

Os resultados (*outputs*) são as consequências, os efeitos da ação pública.

Nesse sentido, o Poder Público, ao tentar efetivar a sua missão, se depara com uma diversidade de atores dentro do âmbito da Administração Pública, cada um guiado por uma representação diversa, a qual é estabelecida de acordo com a instituição na qual estão inseridos.

Esse entendimento trazido pelos autores pode ser aplicado para a compreensão do fenômeno estudado. No processo de concretização da finalidade pública, através da efetivação de uma política pública, identificam-se conflitos entre os atores que defendem interesses divergentes o que se traduz em competitividade intragovernamental e, por conseguinte, produzem resultados ineficientes.

O embate estabelecido entre dois atores dentro da Administração Pública após a definição da política compromete a sua efetivação pois entrava a ação pública. Como consequência, tal litigância interna seria capaz de comprometer a gestão de políticas públicas.

Apesar de toda esta organização estatal com a finalidade de atingir a consecução do bem público, surge um problema, as políticas públicas saem do seu curso e se instaura a litigância. De fato, Coelho e Lúcio (2010b) apontam a existência de intensa disputa e concorrência entre órgãos da Administração Pública, as quais impõem dificuldades e barreiras na execução de políticas públicas.

A disputa e concorrência interna se intensificam diante do processo de globalização e das demandas de desenvolvimento econômico e social. Pois, para acompanhá-las, aumentam-se as atribuições estatais e seus vários campos de atuação de modo que cresce também a dificuldade de compatibilização entre os diversos atores.

Assim, verifica-se um aumento dos conflitos dentro da Administração Direta, dos desentendimentos entre Administração Direta e Indireta, das disputas entre a Administração propriamente dita e empresas públicas e sociedades de economia mista (GODOY, 2013).

Com efeito, o protagonismo do setor público implica a presença do Estado nas mais diversas áreas da vida, o que resulta em uma acentuada disputa pelo poder nas várias esferas da burocracia. Como consequência, o ator público perde a visão de conjunto, prevalecendo a percepção idiossincrática de organização. Por conseguinte, o servidor passa a ter dificuldade em compreender a Administração em seu sentido mais amplo (GODOY, 2013).



Nesse contexto, Godoy adota a concepção trazida por Coelho e Lúcio (2010), o autor define litigância intragovernamental como sendo “um recorrente conflito entre órgãos e entes da Administração, que pode revelar baixo nível de articulação e de coordenação política, e desse modo levar a uma fragilização da autoridade presidencial” (GODOY, 2015, p.183).

A litigância intragovernamental pode ser identificada a partir da existência de óbice à efetivação de medidas administrativas que intentam implementar e executar políticas públicas. Configura-se na atuação estatal que enfrenta a contraposição entre duas forças, aparentemente equiparadas, provenientes de fontes administrativas diferentes, porém igualmente legítimas, apesar de defenderem objetivos de interesse administrativo díspares (RODRIGUES, 2017).

A discórdia na relação entre os vários atores governamentais parece ser inerente aos arranjos institucionais. Afinal, órgãos e entidades administrativas são compostos por pessoas, que, apesar de estarem imersas nos atributos da gestão impessoal e eficiente, acabam por trazer consigo aspectos de subjetividade, sendo responsáveis pela instalação do conflito (COELHO; LÚCIO, 2010a).

Divergir do outro é inerente à condição humana. Diferenças de pontos de vista entre as várias esferas do Executivo são desconcertantes. Diversas linhas de ação provocam divergências e choque de competências (GODOY, 2013).

São muitos problemas. Ainda que tenhamos governo democraticamente eleito, há profundas clivagens de visões políticas, entre os diversos servidores, de vários perfis ideológicos, de distintas visões pessoais de governo, e do próprio papel na administração pública (GODOY, 2013, p. 71).

Sob essa perspectiva, Godoy aponta como causa da litigância intragovernamental a coexistência das várias vontades institucionais associada a modelos rígidos de relacionamento interno, bem como a falta de regulamento condizente à realidade dinâmica do moderno setor público. Diante das muitas divergências internas tem-se a impressão que cada um dos envolvidos tende a compreender o problema exclusivamente a partir de seu ponto de vista (GODOY, 2013).

Desacertos e imperfeições em fórmulas de descentralização e desconcentração implicam a superposição de competências, de responsabilidades e de atribuições. Políticas públicas se sobrepõem geograficamente, tomadas de decisão ultrapassam o limite dos interesses do próprio órgão ou ente estatal, adentrando na competência dos demais. O resultado é a instauração de conflitos internos com a oposição entre órgãos da Administração Direta a entes da Administração Indireta, bem como entes da Administração Indireta entre si (GODOY, 2013).

A magnitude da litigância interna entre órgãos e entidades governamentais é revelada pela vasta quantidade<sup>2</sup> de processos no Judiciário em que o Governo litiga contra si mesmo. Essa judicialização de problemas internos evidencia uma completa desarmonia e falta de articulação no arranjo institucional brasileiro contemporâneo (GODOY, 2013).

Considerando o elevado número de demandas judiciais envolvendo o Estado, é possível identificar uma incapacidade administrativa em lidar com os conflitos deflagrados dentro da própria Administração Pública e produzir decisões de modo ativo e rápido para solucioná-los (COELHO; LÚCIO, 2010b).

Nesse sentido, diante de tal dificuldade administrativa verifica-se o alargamento das funções do Judiciário resultando, inclusive, em certo grau de ativismo judicial, isto é, o exercício da função jurisdicional para além dos limites impostos pelo ordenamento. Desta forma, o contexto institucional de baixo nível de articulação na gestão pública incentiva o ativismo judicial e a judicialização de políticas públicas (GODOY, 2013).

De fato, o Brasil está inserido em uma cultura burocrática que convive com a judicialização de conflitos entre órgãos e entes da Administração Pública, isto é, o Estado litigando contra si mesmo. Como consequência ocorre a judicialização da agenda de governo associada ainda à movimentação de advogados públicos litigando nos dois polos da demanda judicial (GODOY, 2013).

A oposição entre diferentes atores de governo no âmbito judicial consiste em uma anomalia dado que, no limite, o Estado remunera os três profissionais envolvidos: o advogado público autor, o advogado público da defesa e o juiz. Deste modo, “é evidente o desperdício de energia e recursos, que não aproveita ao cidadão” (GODOY, 2013, p. 32).

Decerto, a judicialização de conflitos internos da Administração não resulta em ganhos para o Poder Público. Inclusive, pode-se chegar à curiosa situação na qual a União se veja obrigada a emitir um precatório para si mesma. Ora, na hipótese de um ente federal ser devedor, a União, para emitir o precatório, deve prever em orçamento o valor devido. Assim, nessas circunstâncias, os débitos da entidade da Administração Indireta seriam recolhidos pela própria União, ainda quando a credora seja ela mesma (GODOY, 2013).

---

<sup>2</sup> Godoy (2013, p. 49-50) demonstra essa vasta quantidade através de estatísticas da AGU, ainda que deficientes, de junho de 2012: “poderia haver 1.061 ações que corriam pela Justiça Federal nas quais de um lado tinha-se a Administração Direta e de outro lado entes da Administração Indireta. Talvez inconsistentes, os dados preocupam. E ainda, agora se levando em conta o ente como autor da ação, poderia haver 1.483 ações que tramitavam na Justiça Federal”.

Ademais, lista dos 100 maiores litigantes do Brasil divulgada pelo Conselho Nacional de Justiça em março de 2011 aponta como parcele mais expressiva: o INSS, a União, a Fazenda Nacional (que é a União também), a FUNASA, o INCRA e o IBAMA (CNJ, 2011).

Portanto, na realidade, tem-se o Estado pagando para si mesmo. Essa anomalia exprime a fragilidade institucional que se pretende enfrentar. Movimenta-se toda a máquina burocrática para que, no fim, recursos sejam transferidos de uma repartição para outra. Isso foge à lógica administrativa e não deve ser tolerado. “A unidade na ação governamental e a direção superior da Administração Federal exigem que se tenha controle sobre esta situação” (GODOY, 2013, p. 49).

Diante de todo esse contexto instaura-se uma crise de governabilidade na medida em que é negado ao cidadão o seu direito fundamental a uma boa administração (FREITAS, 2015).

Ora, o cidadão detém o direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz que cumpre os deveres constitucionais com transparência, proporcionalidade, imparcialidade, moralidade e responsabilidade (FREITAS, 2015). De acordo com Freitas (2015), o gestor público está vinculado a um complexo de direitos, regras e princípios que o força a ponderar sobre os efeitos sistêmicos resultantes das suas ações perante as opções existentes, visto que deverá justificá-las, principalmente quanto ao custo-efetividade da ação realizada.

Deste modo, a discricionariedade do administrador público está limitada ao atendimento de requisitos formais e substanciais do direito à boa administração e, portanto, será assim legítima (FREITAS, 2015). Por outro lado, o arbítrio do gestor público configura atuação ilegítima capaz de ensejar o conflito, do qual surge a litigância intragovernamental. Identifica-se, assim, a violação do direito à boa administração na medida em que eclode a desarticulação entre atores governamentais.

A crise de governabilidade é flagrante na medida em que a litigância intragovernamental provoca empecilho na gestão pública pois compromete a governança. A capacidade governativa encontra obstáculo nas controvérsias internas, por conseguinte, há o comprometimento da capacidade da ação estatal de implementação de políticas públicas e consecução de metas governamentais que visam garantir o bem comum.

Apesar de semelhantes, convém distinguir o que se entende por governabilidade e por governança. Matias-Pereira ensina que “governabilidade está relacionada ao grau no qual o sistema político se institucionaliza [...], às condições do exercício da autoridade política” (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 68). Consiste na competência estatal, condições institucionais e sistêmicas para lidar com seus problemas, bem como atender e administrar as demandas sobre o Governo (DINIZ, 2016).

Por outro lado, a governança “qualifica o modo de uso dessa autoridade” (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 68). A governança se preocupa com o aumento da eficiência e efetividade

governamental, supõe capacidade de coordenação do Estado capaz de integrar as diversas esferas administrativas e governamentais de modo a garantir a concretude de políticas públicas (COELHO, 2014).

É exatamente neste ponto que o entrave causado pela litigância intragovernamental aparece. Controvérsias internas não dirimidas configuram obstáculos que afetam de forma prejudicial a governabilidade e a governança. Os conflitos endógenos à Administração Pública comprometem os relacionamentos entre os órgãos e entes estatais bem como sua estrutura administrativa.

Com efeito, a conformidade, integração e coordenação entre os atores estatais são essenciais para uma boa governança pública. A observância desses princípios é condição elementar para o progresso do processo de desenvolvimento socioeconômico, bem como para atender os fins definidos pela agenda governamental e, assim, satisfazer os interesses do cidadão (MATIAS-PEREIRA, 2008).

Contudo, a ocorrência de conflitos internos retira as políticas públicas do seu curso e instaura a litigância intragovernamental, a qual, associada à cada vez mais comum judicialização dos conflitos decorrentes de divergências entre órgãos e entes estatais, é indicativo de governabilidade instável e de falta da eficiência que se espera de uma boa administração (GODOY, 2013). Trata-se de sintoma de fragilidade da gestão pública.

Essa fragilidade está expressa nos conflitos cujas posições político-administrativas não permitem, em um primeiro momento, a conjunção de interesses e, por isso, são levados à apreciação do Poder Judiciário ou criam uma barreira intransponível que resta ignorada e tende a minar a unidade da ação governamental.

Ações judiciais que conheçam órgãos e entes governamentais em polos distintos da lide são exemplos da litigância intragovernamental aqui discutida. Divergências administrativas incontornáveis também se encontram nesse mesmo grupo conceitual (GODOY, 2013, p. 33).

Apesar de nem sempre ser evidente a constatação da divergência instaurada no âmbito interno da Administração Pública, por vezes consiste tão somente em ações contrapostas, mas, decerto, configura um obstáculo à atuação estatal diante do estabelecimento do impasse administrativo (RODRIGUES, 2017).

Os efeitos deletérios da litigância intragovernamental se tornam evidentes quando alcançam o nível de extremo óbice à gestão pública. A princípio, o dano causado pelas controvérsias internas não necessariamente produz efeitos aparentes imediatos, podendo manifestar-se, de início, como empecilhos ocultos. Porém, sua posterior e efetiva configuração

produz significativos danos estruturais, cujos impactos restringem a atuação estatal e inviabilizam políticas públicas (RODRIGUES, 2017).

Portanto, em razão desses impactos prejudiciais à gestão administrativa e política, é possível constatar o efeito deletério da litigância intragovernamental na medida em que afeta negativamente a concretude de políticas públicas, a qualidade de bens e serviços essenciais à sociedade e garantidores dos direitos fundamentais. Dessa maneira, há o comprometimento da boa administração pública.

O efeito deletério pode ser identificado a partir dos conceitos de Lascoumes e Le Galés (2012). A partir do embate entre dois atores políticos, cada um defendendo o interesse público sob representações distintas, verifica-se uma colisão entre estes e a formação de um processo conflituoso que resulta na ação pública desarticulada e descoordenada de modo a fragilizar a concretude das políticas públicas, instrumentos de consecução da finalidade estatal.

Ora, a boa administração pública deve ser eficiente e eficaz no cumprimento dos deveres constitucionais (FREITAS, 2015). Para tanto, exige-se ação estatal coordenada e articulada diante da diversidade de posições político-administrativas dentro dos vários setores da Administração Pública que eclodem em conflitos e divergências. Isto pois, perante tais controvérsias, a inércia estatal em dirimi-las resulta em comprometimento da gestão de políticas públicas, as quais ficam inviabilizadas diante do impasse administrativo estabelecido e não solucionado.

De fato, conforme esclarece Rodrigues (2017), a consequência dos embates entre dois movimentos administrativos que buscam a satisfação de políticas públicas, porém com forças opostas, é o enfraquecimento de políticas públicas.

Ao materializar políticas públicas, forças aparentemente equiparadas e igualmente legítimas, embora provenientes de fontes administrativas distintas, chocam-se por defenderem interesses contrapostos. A sobreposição das duas vontades estatais impede o progresso da atuação estatal e implica em desgaste da gestão pública (RODRIGUES, 2017).

Contrapõe-se, portanto, o ideal para a gestão de políticas públicas que visa a concretização de direitos coletivos e individuais através da oferta de serviços de qualidade a fim de atender as demandas dos cidadãos. De fato, a gestão administrativa e política pressupõe a capacidade de coordenação do Estado, isto é, aptidão para integrar as diferentes esferas governamentais de modo a assegurar a concretude de políticas públicas (DINIZ, 2016).

A falta de coordenação expressa pela litigância intragovernamental é causa do comprometimento da ação pública que encontra obstáculo na concretização da finalidade pública.

A coordenação e articulação do corpo técnico e político da Administração Pública são condições para garantir a eficiência operacional do Estado e a consecução da finalidade pública. Não se pode conceber políticas públicas sem a devida articulação entre os atores envolvidos (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012). Ocorre que os obstáculos provenientes da litigância intragovernamental implicam em ação estatal descoordenada e desarticulada e, por conseguinte, impõem fracassos parciais ou totais aos programas governamentais.

Assim, não obstante ser missão do Estado efetivar o programa de governo traçado em políticas públicas a fim de concretizar direitos individuais e coletivos, a sobreposição de atos administrativos divergentes faz com que a operacionalização da missão estatal ocorra através de uma ação pública não coordenada (RODRIGUES, 2017).

O Estado age através de atos administrativos que materializam as políticas públicas aprovadas pelo programa de governo. A dissensão entre tais atos configura óbice para a efetivação das políticas públicas na medida em que provoca uma desarticulação dentro da Administração Pública (RODRIGUES, 2017).

Afinal, a efetivação de programas e políticas públicas depende da coordenação do aparato administrativo. A gestão pública opera com a finalidade precípua de atender os objetivos definidos pela agenda governamental, isto é, implementar as deliberações democráticas (RODRIGUES, 2017).

Para tanto, necessita agir de forma coordenada e articulada com os diversos setores de governo. A capacidade de coordenação do Estado depende da integração entre as diferentes áreas e atores governamentais, de forma a garantir a coerência e consistência das políticas públicas.

A coordenação que se requer consiste em aplicar a lógica de composição dos interesses controversos integrando-os em um sistema capaz de compatibilizar as distintas visões de modo a se permitir a colaboração entre os atores estatais conforme a racionalidade governativa. “Não se trata, pois, de eliminar o conflito, mas de administrá-lo de forma eficiente” (DINIZ, 2016, p. 62).

A articulação e coordenação necessária à boa administração pública não consiste simplesmente em executar o programa de governo. Para além disso, faz-se necessário

instrumentalizar aquilo que foi definido na conciliação das divergentes perspectivas encontradas dentro da Administração (RODRIGUES, 2017).

Há de se considerar a interdependência entre os setores dentro do Poder Público, afinal, os processos decisórios não são estanques. Os atores governamentais interagem a fim de alcançar a concretização de políticas públicas e assegurar a efetivação da finalidade pública.

No entanto, a recorrência de conflitos internos entre órgãos e entes da Administração revela baixo nível de articulação e de coordenação política, falta coesão e cooperação entre os atores. Desse modo há a fragilização da gestão pública e da esperada boa administração. Portanto, da litigância intragovernamental decorre o impasse da dificuldade de coordenar e articular as ações governamentais no Poder Executivo (GODOY, 2013).

Os obstáculos causados pela litigância intragovernamental possuem um potencial desestabilizador da governabilidade pois expressa o funcionamento ineficaz do Governo e a debilidade das instituições estatais em agir de forma coordenada e articulada.

A capacidade governamental de mobilizar os meios e recursos necessários à execução de políticas públicas enfrenta bloqueios em virtude dos obstáculos gerados pelos conflitos internos, isto é, dentro do próprio Poder Executivo. O empecilho deflagrado provoca distorções profundas cujos efeitos são a inviabilização ou precarização de políticas públicas.

A viabilidade da gestão administrativa e política depende da capacidade coordenação e articulação entre órgãos e entes da Administração Pública. Somente assim será possível sustentar a efetivação das políticas. “O êxito das estratégias governamentais requer a mobilização não apenas dos instrumentos institucionais e dos recursos financeiros manejados pelo Estado, mas também dos meios políticos de execução” (DINIZ, 2016, p. 55).

Nesse sentido, a boa administração necessita de uma nova forma de gestão capaz de lidar com os obstáculos gerados pela litigância intragovernamental e ampliar as condições de eficácia governamental. Faz-se mister a criação de mecanismos e instrumentos aptos a viabilizar a cooperação, negociação e a produção do consenso (DINIZ, 2016).

Nesse contexto, o principal desafio para a gestão de políticas públicas é reverter a desarticulação do poder estatal.

Para a constituição de uma boa administração pública fundada em uma consolidada governabilidade e ação pública eficiente, o Poder Público deve ser capaz de mobilizar seus recursos técnicos, institucionais, financeiros e políticos de forma coordenada integrando todos os atores governamentais envolvidos na execução das políticas públicas (DINIZ, 2016).

A maximização das condições de governabilidade depende da expansão da capacidade de coordenação do Estado o que, no fim, requer uma estratégia de gestão política para conduzir solução de controvérsia e produção de acordos consensuais articulados em arena de negociação dentro das instituições estatais (DINIZ, 2016).

A gestão de políticas públicas que a boa administração requer está fundada no alto grau de governabilidade de forma a permitir uma ação estatal que alcance os fins públicos através do uso de instrumentos e mecanismos aptos a promover a colaboração entre os atores políticos resultando em ação pública coordenada e articulada.

Contudo, a litigância intragovernamental vai de encontro ao ideal da gestão de políticas públicas pois tem como consequência a fragilização dos mecanismos de gestão pública. A atuação estatal sai do seu curso. Os obstáculos internos provenientes de tal litigância impedem o progresso da ação governamental e desgastam a função pública. Por conseguinte, frustra-se a concretude dos fins públicos, gerando prejuízos à realização da vontade estatal (RODRIGUES, 2017).

Deste modo, a litigância impacta diretamente na consecução dos objetivos do Estado: a satisfação do bem comum e a efetivação dos direitos fundamentais individuais e coletivos. Além disso, promove desgastes na gestão administrativa e política, na máquina burocrática, no mecanismo administrativo, no orçamento, nas relações interpessoais. O resultado é o não atendimento suficiente das demandas, implicando custos sociais (RODRIGUES, 2017).

Nesse sentido, a litigância intragovernamental constitui entrave à agenda pública e produz efeito administrativo deletério na concretização de políticas públicas, pois impacta negativamente a concepção da burocracia estatal. Como consequência há a configuração de um obstáculo para que o Estado atenda a sua finalidade (RODRIGUES, 2017).

Portanto, os conflitos internos deflagrados entre órgãos e entes da Administração Pública obstam a efetivação do programa governamental impedindo a execução de políticas públicas de modo a configurar empecilho significativo na gestão de políticas públicas (RODRIGUES, 2017).

O obstáculo instaurado pela litigância intragovernamental tem como consequência o alto custo social, visto que as demandas dos cidadãos não são atendidas; bem como o impacto negativo no orçamento, em razão do gasto público que a controvérsia suscita; o retrocesso temporal, pois impede o progresso socioeconômico; e desgastes administrativos, visto que provoca entraves na máquina burocrática (RODRIGUES, 2017).

O impacto na gestão pública aparece em distintos momentos:



A litigância pode ser observada em qualquer momento do ciclo das políticas públicas, com implicações diferentes para cada contexto, mas os efeitos são invariavelmente a procrastinação ou a inviabilização das políticas públicas (RODRIGUES, 2017, p. 44).

De fato, a litigância intragovernamental pode impactar em todos os estágios do ciclo político-administrativo de uma política pública: montagem de agenda, primeiro estágio, no qual se define o objeto da ação governamental; formulação de políticas, segundo estágio, o qual se refere ao processo de criação de soluções para os problemas anteriormente identificados como públicos; tomada de decisão política, terceiro estágio, momento em que as opções levantadas no estágio anterior são aprovadas oficialmente; implementação de políticas, quarto estágio, momento em que se coloca a decisão em prática; e avaliação das políticas, quinto e último estágio que se refere ao processo de avaliar se, de fato, uma política está funcionando na prática (HOWLETT, 2013).

O ciclo conforme apresentado por Howlett (2013) é o modo convencional de estudar as políticas públicas e encontra muitos adeptos. Porém, há outras lentes tais como a da ação pública trazida por Lascoumes e Le Galés (2012). Esses autores defendem que o modelo clássico das políticas conduzidas por uma Administração centralizada com setores bem delimitados está ultrapassado pela noção de ação pública (LASCOUMES; LE GALÉS, 2012).

Por esta razão, Lascoumes e Le Galés (2012) defendem o já mencionado pentágono das políticas públicas, composto por cinco elementos articulados entre si: atores, representações, instituições, processos e resultados. A ação pública confere prioridade às interações entre os atores múltiplos dentro da esfera em que se insere a política e contribui para a resolução de conflitos com a conciliação entre a multiplicidade de grupos de interesses (LASCOUMES; LE GALÉS, 2012).

Contudo, qualquer que seja a concepção para o modelo de políticas públicas, a litigância intragovernamental é episódio que tem potencial de influenciá-las.

Decerto, o sucesso da ação política depende da eficiência da Administração Pública, as instituições devem agir com comprometimento, coordenação e cooperação entre si. Órgãos e entes administrativos devem deter a capacidade de coordenar os atores governamentais conciliando expectativas divergentes, devem também construir mecanismos aptos a promover a cooperação apesar de possíveis interesses opostos.

De fato, a inércia em corrigir as divergências em curso nega o papel definido ao Estado e posterga o exercício dos direitos fundamentais (RODRIGUES, 2017). Considerando que a controvérsia da qual surge a litigância intragovernamental é passível de solução consensual

entre os atores em conflito, é certo que a manutenção da divergência é prejudicial para a gestão administrativa e política.

Nesse sentido, apesar de haver entendimento contrário, Godoy (2013) identifica uma insuficiência de arranjos institucionais adequados para se enfrentar a divergência endógena e conciliar as diversas perspectivas nada lineares dentro do processo decisório para, assim, evitar a judicialização do conflito.

Sob esta perspectiva, é fundamental a existência de um centro especializado na produção do consenso dentro da Administração Pública, isto é, um ambiente apropriado para dissipar o conflito interno gerador de entrave à gestão pública. A litigância intragovernamental consiste em patologia institucional e deve ser enfrentada no âmbito interno do Executivo, visto que se trata de questão endógena (GODOY, 2013).

Diante da necessidade de um aparato administrativo mais articulado, principalmente no que se refere à efetivação de políticas públicas, Godoy esclarece que:

O que não se pode aceitar é a inexistência de uma fórmula eficiente para produção de convergência e de consenso, o que acarreta o impasse. Deve-se cogitar de arranjos institucionais que fortaleçam a produção do consenso ou, no limite, a eficiência na tomada de decisões (GODOY, 2013, p. 18).

Considerando que desentendimentos, ideologias distintas e idiosincrasias são inevitáveis na seara administrativa, deve-se propiciar espaço para composição de divergências institucionais, dentro do próprio Poder Executivo, através de mecanismos de produção de consenso. De acordo com Godoy (2013), uma Administração Pública bem organizada, eficiente e articulada precisa conter instâncias para resolução de conflitos internos, evitando-se, assim, a usual judicialização dos litígios endógenos.

Nesse sentido, a fim de atingir a eficiência na gestão pública, a Administração carece de um modelo institucional que estimule a composição dos recorrentes conflitos internos de um modo mais ágil, com custos reduzidos e com o mínimo de interferência do Judiciário. Mecanismos de produção de consenso são vitais para a consecução dos fins públicos (GODOY, 2013).

Decerto, o Estado reclama instituições sólidas e eficientes, aptas para solução ágil de problemas derivados da pluralidade de atribuições, competências e visões de atuação governamental (GODOY, 2013). Somente assim será possível garantir o direito fundamental à boa administração e assegurar a concretude da finalidade pública. Afinal, a composição de interesses públicos em conflito resguarda a máxima efetividade das políticas públicas sob ameaça perante a litigância intragovernamental.

Portanto, é crucial fixar mecanismos internos e consensuais para promover a solução de conflitos entre órgãos e entidades da Administração. Um dos exemplos encontrados no Brasil é a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), no âmbito da Advocacia-Geral da União (AGU), que atua a partir da institucionalização de mecanismos originários para entendimento, enfrentamento e solução interna de conflitos (GODOY, 2013).

Afinal, os processos de gestão demandam cada vez mais a eficiência organizacional do Estado em face aos conflitos deflagrados dentro da própria Administração. Sob a perspectiva de gestão por intermédio dos instrumentos, esse contexto exige instrumentos adequados de gestão, isto é, instrumentos capazes de subsidiar decisões e ações administrativas mais eficientes e coordenadas. Nessa lógica, Coelho e Lúcio propõem a mediação como instrumento de gestão intragovernamental (COELHO; LÚCIO, 2010b).

Neste ponto, apesar de Godoy (2013) defender a insuficiência de arranjos institucionais adequados para se enfrentar a litigância intragovernamental, merece atenção argumento trazido por Lúcio e Rodrigues (2016) no sentido de que a criação de uma instância exclusiva para a conciliação, como proposto por Godoy, talvez não seja a melhor solução, considerando que a possibilidade de meios alternativos de resolução de controvérsias na Administração é algo bem mais amplo.

Sob essa perspectiva, as autoras sugerem que a AGU seja um polo de disseminação da cultura de mediação, mas que não a execute diretamente. Considerando que a mediação administrativa não é exclusiva do corpo jurídico da AGU, sua responsabilidade, portanto, deveria estar voltada para a coordenação técnica e orientadora da solução extrajudicial de conflitos (LÚCIO; RODRIGUES, 2016).

Desta forma, a CCAF teria como função primordial a propagação de uma nova cultura administrativa fundada na viabilização da prevenção do litígio e na sua solução alicerçada na pacificação de controvérsias, mediante capacitação e difusão de técnicas e instruções. Logo, não consistiria exclusivamente em instância administrativa de solução consensual de controvérsias internas (LÚCIO; RODRIGUES, 2016).

De acordo com Coelho (2014), a CCAF é uma das mais importantes iniciativas principalmente pela sua contribuição cultural na medida em que implementa e dissemina o paradigma da pacificação contribuindo, assim, para a concretização de uma mudança na postura dos agentes estatais e inicia um processo de rompimento com o paradigma da judicialização.

De fato, a implantação do paradigma da pacificação tem significativa relevância no enfrentamento da litigância intragovernamental, visto ser capaz de melhorar a gestão pública

na medida em que implementa uma nova cultura administrativa voltada para a solução consensual de conflitos na própria arena administrativa com maior celeridade e satisfação das partes envolvidas, bem como dos cidadãos (COELHO; LÚCIO, 2010b). Consequentemente, gera ampliação da governabilidade.

Sendo assim, a Câmara cumpre o papel de instância administrativa de conciliação e também de polo de disseminação da cultura de pacificação.

Portanto, a CCAF se configura como órgão estratégico relevante para a instituição, fortalecimento e disseminação do paradigma da pacificação como uma prática gestora, contribuindo, assim, para a unificação do Estado e atuação administrativa coordenada e articulada (COELHO; LÚCIO, 2010b).

#### **4. ANÁLISES E DISCUSSÃO**

A fim de demonstrar empiricamente a litigância intragovernamental, selecionou-se como estudo de caso a controvérsia estabelecida entre a Secretaria da Receita Federal do Brasil e a Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron).

Nesse caso concreto, não foi possível a conciliação. A controvérsia foi solucionada através de arbitramento por parecer, aprovado, inicialmente, apenas pelo Advogado-Geral da União (BRASIL, 2009b).

Contudo, a Receita Federal se negou a dar cumprimento ao parecer, sob o argumento de que não está vinculada ao entendimento do Advogado-Geral da União, este o submeteu ao Presidente da República, que o aprovou, circunstância que gera o efeito de vincular toda a Administração Pública Federal, por força do art. 40 e seguintes da Lei Complementar nº 73/93 (BRASIL, 2009b).

Ainda assim, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) não recomendou o cumprimento do parecer fruto da arbitragem à Receita Federal e solicitou a revogação do aprovo presidencial (BRASIL, 2009b).

Nesse sentido, tem-se uma política pública da Marinha – desenvolvimento de projetos navais – colocada sob ameaça em virtude de uma litigância intragovernamental. Afinal, dado o valor significativo da autuação fiscal, essa poderia alterar a higidez econômica da empresa pública. Este é o ponto mais relevante para a apreciação da litigância intragovernamental na presente pesquisa.

Com o propósito de identificar o contexto da litigância intragovernamental convém avaliar mais profundamente o caso concreto sob exame. A análise sobre o procedimento a seguir tem como base no Parecer nº JT-06, de 30 de julho de 2009, que adota o Parecer nº AGU/SRG-02/2008, de 19 de maio de 2008, e também o Parecer PGFN/CAT nº 310/2011.

##### **4.1. Relato do Estudo de Caso: Emgepron vs. Receita Federal**

Em decorrência de solicitação do Ministro de Estado da Defesa, a controvérsia entre a Secretaria da Receita Federal do Brasil e a Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron) foi encaminhada pela Casa Civil à Advocacia-Geral da União (AGU) para submissão à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) a fim de se realizar a conciliação entre as duas entidades (BRASIL, 2009b).

A Emgepron é empresa pública federal com capital exclusivo da União. Dedicase ao desenvolvimento e à execução de projetos militares de segurança. Está vinculada ao Comando da Marinha, sendo subordinada diretamente ao mesmo. Foi constituída pela Lei nº 7.000, de 09 de junho de 1982, a qual institui como finalidade da empresa a promoção da indústria militar naval brasileira e atividades correlatas; a gerência de projetos do Ministério da Marinha; e execução de atividades de manutenção de material militar naval (BRASIL, 1982). É empresa pública de segurança pública nacional.

A origem do conflito provém de pedido do Ministro da Defesa para que a Casa Civil intervisse provocando a atuação da Advocacia-Geral da União (AGU). O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), sucedido pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), no caso em tese, pretendia cobrar suposto débito da Emgepron, orçado em cerca de 16 milhões e trezentos mil reais (BRASIL, 2009b).

Apesar de já ter havido o trânsito em julgado de decisão administrativa em desfavor da Emgepron, de modo que a discussão estaria preclusa mediante a decisão final do órgão colegiado previdenciário, mesmo assim a Casa Civil encaminhou a controvérsia para a AGU sugerindo a composição de câmara conciliatória (GODOY, 2014).

Após impugnação do lançamento fiscal em sede de processo administrativo, diante da manutenção do mesmo, a Emgepron apelou para o órgão colegiado, que manteve a decisão originária. A próxima fase seria a inscrição em dívida ativa com consequente execução fiscal, ou seja, ao fim do rito, a União faria a penhora dos bens da empresa, no caso, os bens da própria União (BRASIL, 2009b).

Na impossibilidade de constrição dos bens da Emgepron, após discussão quanto à impugnação de valores, ao fim, seria necessária a readequação orçamentária para contemplar os créditos que a União supostamente deveria a si mesma. Nesse contexto, é inegável a anomalia institucional denunciada pelo caso concreto em análise (GODOY, 2014).

Diante da peculiaridade da situação, bem como do ônus gerencial e administrativo que a controvérsia suscita, verifica-se a Administração litigando contra si mesmo, de modo a invocar a competência da CCAF para dirimir o conflito, apontando qual vontade governamental deveria prevalecer (GODOY, 2014).

O cerne do conflito consiste em dois pontos: na cobrança de contribuição previdenciária complementar em razão da incorreta autodeclaração do Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS) referente à empresa; e no equívoco quanto à fixação do grau de risco de atividade

laborativa preponderante para efeito de recolhimento de contribuição previdenciária (BRASIL, 2009b).

Assim, diante da cobrança de contribuição previdenciária complementar decorrente da alteração do código do FPAS e sobre o grau de risco ambiental do trabalho preponderante, foram impostas penalidades que resultaram na cobrança de contribuição previdenciária complementar cujo valor correspondia a montante aproximado ao capital integralizado pela empresa (BRASIL, 2009b).

De fato, a autuação fiscal pretendia cobrar suposto débito da Emgepron, no montante aproximado de 16 milhões e trezentos mil reais (BRASIL, 2009b).

Ora, de acordo com o Decreto nº 2.672, de 15 de julho de 1998, que altera o Estatuto da Empresa Gerencial de Projetos Navais, aprovado pelo Decreto nº 98.160, de 21 de setembro de 1989, o capital da Emgepron, subscrito e integralizado pela União, é de R\$17.954.118,51 (dezesete milhões, novecentos e cinquenta e quatro mil, cento e dezoito reais e cinquenta e um centavos). Dessa forma, o valor da autuação fiscal muito se aproxima do capital integralizado da empresa, de modo a alterar sua higidez econômica e colocar em risco a execução da política pública sob sua alçada (BRASIL, 1998).

A referida dívida que deflagrou o conflito decorre de autos de lançamento fiscal efetivados por auditores do INSS imputando à Emgepron: (a) incorreta autodeclaração para efeitos de recolhimento do Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS), indicando código que não refletiria a situação da empresa, que é pessoa jurídica de direito privado; (b) equívocos na fixação do grau de risco de atividade laborativa preponderante, para efeitos de recolhimento de contribuição previdenciária devida sobre o total de remunerações pagas e creditadas a segurados empregados (BRASIL, 2009b).

Vejamos a síntese de cada um dos pontos que suscitam a controvérsia.

Quanto à categoria de enquadramento no FPAS, a modalidade a que a pessoa jurídica se enquadra gera, como consequência, uma obrigação quanto ao recolhimento, ou não, de contribuição para terceiros, cuja competência de fiscalização e arrecadação é da Secretaria da Receita Federal do Brasil, nos termos da Lei nº 11.457, de 16/03/2007 (BRASIL, 2009b).

Neste ponto, de um lado, a Receita Federal afirma que a Emgepron incorreu em equívoco ao se qualificar no Código 582, referente a pessoas jurídicas de direito público, para promover seus recolhimentos previdenciários. O órgão de fiscalização e arrecadação apresenta entendimento no sentido de que o correto seria o Código 515, referente ao setor privado, visto que se trata de empresa que presta serviços de natureza privada à Marinha do Brasil, devendo,

pois, recolher, em consequência da alteração cogitada, contribuição para terceiros (BRASIL, 2009b).

Por outro lado, a Emgepron sustenta que é empresa pública e desenvolve atividades de fomento à defesa nacional atuando em apoio à Marinha, de modo que o código correto seria o referente ao setor público, e não aquele pretendido pelo órgão fiscalizador visto que não reflete a realidade negocial da empresa (BRASIL, 2009b).

O segundo ponto controverso é atinente ao grau de risco ambiental do trabalho preponderante da Emgepron, pois esta dispõe que o grau de risco de suas atividades seria médio, quantificado em uma alíquota de dois por cento. Todavia, a Receita Federal considera que a empresa promove atividade laboral com nível de risco grave, sob o percentual três, entendendo que a empresa tem como atividade preponderante a produção de combustível nuclear (BRASIL, 2009b).

Foi designada primeira reunião de conciliação, na forma do procedimento previsto na Portaria nº 1.281, de 27 de setembro de 2007, que regulamenta o trabalho de conciliação na CCAF (BRASIL, 2009b).

A Receita Federal defendeu posição já definida, apresentando resistência a qualquer possibilidade de conciliação. Por outro lado, a Emgepron demonstrou interesse em alcançar um consenso (BRASIL, 2009b).

Apesar da tentativa de solução da controvérsia consensualmente, a conciliação não obteve êxito. Para a PGFN não havia espaço para composição visto que decisão administrativa transitara em julgado em desfavor da Emgepron. Portanto, sob a concepção da PGFN, não se tinha nenhum arranjo institucional que, naquele momento, propiciasse o consenso (GODOY, 2014).

Uma vez infrutífera a conciliação, seguiu-se para a segunda modalidade de solução das controvérsias administrativas do Poder Executivo Federal: a arbitragem, mediante prolação de parecer (BRASIL, 2009b).

Deste modo, a matéria foi, então, arbitrada por intermédio do Parecer nº AGU/SRG-02/2008, da Advogada da União, Sália Rodrigues, que fixou o entendimento de que o código do FPAS aplicado à Emgepron deve ser o referente a pessoas jurídicas de direito público, isto é, Código 582 (BRASIL, 2009b).



O referido parecer se fundamentou no argumento de que a Emgepron foi criada com o fim de executar competências constitucionais da União<sup>3</sup>; a propriedade patrimonial é exclusiva da União; a empresa desenvolve, mediante constituição e autorização legais, exploração de atividade econômica, atinente à segurança nacional, sob o regime de monopólio<sup>4</sup>. Denota-se, portanto, que a empresa desenvolve atividade típica de Estado, lastreada na segurança nacional (BRASIL, 2009b).

Afinal, vale consignar que a instituição da Emgepron como empresa pública foi decisão governamental e consiste em política pública implementada para a pesquisa, desenvolvimento e execução de projetos da Marinha, bem como para assegurar a defesa nacional. Decerto, sua atuação na indústria militar naval se dá em regime não concorrencial.

Portanto, a atividade da Emgepron por estar inserida na política pública da área de segurança e defesa nacional, não possui pertinência com o Código 515, como definido pela ação fiscal (BRASIL, 2009b).

Com isso, ainda que dotada de personalidade jurídica de direito privado, revela-se suficientemente claro que a Emgepron tem natureza híbrida, ora prestando serviço público, ora desenvolvendo atividade econômica em regime não-concorrencial. Destarte, a natureza de pessoa jurídica de direito privado não pode suplantar a característica de fundo da Emgepron, qual seja, ser instrumento de ação do Estado (BRASIL, 2009b).

O Parecer conclui pela retificação do enquadramento aplicado pela ação fiscal, entendendo haver equívoco na interpretação analógica realizada pela Receita Federal. Portanto, aceita a exegese produzida pela Emgepron, enquanto a Secretaria da Receita Federal do Brasil não promova, no arcabouço de normas internas, a adequação objeto do Aviso nº 406-MD<sup>5</sup>, de 25 de novembro de 2002, porque é o consonante com a Constituição Federal (BRASIL, 2009b).

---

<sup>3</sup> Art. 21. Compete à União: [...] III - assegurar a defesa nacional; [...] VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico; [...] XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições: a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional; b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais; c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas; d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa; (BRASIL, 1988).

<sup>4</sup> Art. 177. Constituem monopólio da União: [...] V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal (BRASIL, 1988).

<sup>5</sup> O Aviso nº 406-MD, de 25 de novembro de 2002 foi encaminhado pelo Ministro da Defesa ao Ministro da Previdência Social, solicitando a criação, no código 582, de uma nova modalidade, específica e correspondente à peculiaridade administrativa da Emgepron, sugerindo "empresas públicas de fomento à indústria de defesa".

Superada a análise do primeiro ponto da controvérsia estabelecida, o parecer passa a apreciar o segundo objeto da autuação fiscal: grau de risco da atividade preponderante, pertinente ao Seguro de Acidente de Trabalho (SAT), firmando o entendimento de que “é médio o grau de risco da atividade laborativa preponderante da Emgepron, ocasionando o dever de contribuição com o percentual de dois por cento, para os fins da exigência contida no art. 202, do Decreto nº 3.048” (BRASIL, 2009b, p. 05).

Tal conclusão se funda em dois argumentos: (i) não existe nos autos a comprovação de que os recolhimentos promovidos tenham declarado, efetivamente, a classificação Código 23.30-1 (Elaboração de Combustíveis Nucleares) com grau de risco grave, como argumentou a Receita Federal; e (ii) ao apresentar suas argumentações para a instalação dos trabalhos de conciliação, a Emgepron detalhou que o grau de risco preponderante seria o médio<sup>6</sup>, com 777 empregados, de um universo de 1.805, isto é, 43% (BRASIL, 2009b).

Nestes termos, a controvérsia foi arbitrada pelo Parecer nº AGU/SRG-02/2008. O Consultor-Geral da União concordou com o parecer elaborado no âmbito da CCAF. O Advogado-Geral da União o homologou, por meio do Parecer nº JT – 06, de 30 de julho de 2009.

Porém, a Receita Federal, por recomendação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)<sup>7</sup>, se negou a dar cumprimento ao parecer, sob o argumento de que não está vinculada ao entendimento do Advogado-Geral da União, este o submeteu ao Presidente da República, que o aprovou, circunstância que gera o efeito de vincular toda a Administração Federal, por força do art. 40 e seguintes da Lei Complementar nº 73/93 (BRASIL, 2009b).

No entanto, ainda assim, houve resistência da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a cumprir a solução que se deu ao caso concreto, mesmo após o aprovo presidencial (BRASIL, 2011).

Centrado na dimensão procedimentalista do problema, o Parecer PGFN/CAT nº 310/2011 sustenta a definitividade dos lançamentos na esfera da administração tributária afirmando a nulidade da reforma de decisão de órgão colegiado pelo Presidente da República (BRASIL, 2011).

---

<sup>6</sup> Por oportuno, apenas com efeito ilustrativo, porque não se aplica ao caso concreto, convém observar que recente alteração do Decreto nº 3.048/1999, promovida pelo Decreto nº 6.042/2007, conduziu à reformulação do Anexo V, daquele normativo, contendo agora a previsão de que a fabricação de combustível nuclear, de armas de fogo e munições, bem como a construção de embarcações de grande porte corresponde ao grau de risco médio, sobre o qual incide o percentual de 2% (dois por cento).

<sup>7</sup> A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional emitiu pronunciamento afirmando ser necessário o aprovo presidencial para que os Pareceres da Advocacia-Geral da União possam vincular a Secretaria da Receita Federal do Brasil (BRASIL, 2011).

A PGFN entende que como o crédito tributário estava definitivamente constituído por decisão administrativa, seria, portanto, plenamente exigível. Partindo de um raciocínio análogo perante o controle hierárquico do Ministério da Fazenda diante das decisões do antigo Conselho de Contribuintes do Ministério da Fazenda, reconhece que haveria limites, por parte de Ministro de Estado, para o controle de atos decisórios de órgãos colegiados (BRASIL, 2011).

Nesse sentido, para a PGFN, o Ministro da Fazenda somente seria competente para revogar decisão de órgão administrativo colegiado que tratasse de assunto de validade formal da orientação questionada (BRASIL, 2011).

Quanto ao poder hierárquico do Presidente da República, retoma tese clássica sustentando que tal poder estaria limitado ao julgamento de recursos administrativos ou de avocação de competência (BRASIL, 2011).

Sob essa perspectiva, no caso da Emgepron, o Presidente da República não poderia julgar o recurso administrativo visto que este estaria inviabilizado pois irrecorrível frente à decisão do órgão julgador superior em matéria previdenciária. A PGFN sustenta que tais decisões somente poderiam ser revistas mediante impugnação judicial ou na hipótese de vício formal pelo Ministro da Fazenda (BRASIL, 2011).

Afirma ainda que também não seria o caso de avocação de competência, pois a autoridade inferior competente já tomou decisão sobre o caso, não havendo falar-se em decisão originária do Presidente (BRASIL, 2011).

Por fim, observa a PGFN que o Parecer nº AGU/SRG-02/2008 não trata de nulidade formal, mas sim do mérito da questão, examinando elementos de fato e propondo reforma da decisão administrativa transitada em julgado. Nesse sentido, considera inapropriada e inoportuna a intervenção da AGU (BRASIL, 2011).

Da mesma forma, o aprovo presidencial teria extrapolado os limites do controle hierárquico modificando situação julgada e já decidida, por conseguinte, seria nulo. Ademais, de acordo com o Código Tributário Nacional, o lançamento fiscal, em regra, somente pode ser alterado pela autoridade fiscal, não podendo, portanto, ser modificado nem mesmo mediante aprovo presidencial (BRASIL, 2011).

## **4.2. Análise do Estudo de Caso: Emgepron vs. Receita Federal**

### **4.2.1. Configuração da litigância intragovernamental**

Primeiramente, há de se registrar que a controvérsia entre a Secretaria da Receita Federal do Brasil e a Emgepron configura uma litigância intragovernamental.

Compreendendo litigância intragovernamental como o conflito interno entre órgãos da Administração que expõe baixa articulação e coordenação política revelando a fragilização da gestão administrativa e política, vislumbra-se, portanto, que o caso relatado é exemplo do fenômeno da litigância intragovernamental (GODOY, 2015).

Sob a perspectiva de Lascoumes e Le Galès (2012), verifica-se dois atores políticos, cada um guiado por representações distintas consoante as instituições na qual estão inseridos, de modo a conceber um processo de conflito produzindo resultados descoordenados e desarticulados, implicando na fragilização da ação pública.

No limite, o caso sob análise consiste em uma controvérsia estabelecida entre o Ministério da Fazenda e o Ministério da Defesa, dois órgãos do Poder Executivo. Logo, trata-se de conflito entre dois atores que atuam sob orientação finalística de uma mesma autoridade: Presidente da República.

De um lado, a Receita Federal pretende cobrar contribuição previdenciária complementar decorrente da alteração do código do FPAS e sobre o grau de risco ambiental grave do trabalho preponderante. Trata-se de autuação fiscal que visa a arrecadação tributária, forma de aquisição de recursos públicos.

De outro lado, a Emgepron se defende contra a autuação fiscal visto que o suposto débito cobrado consiste em valor aproximado ao seu capital integralizado de modo que poderia impedir ou fragilizar a execução da política pública de desenvolvimento de projetos navais, de relevância significativa para a segurança e defesa nacional.

O estudo de caso parte de uma política já traçada que teve sua efetivação colocada sob ameaçada em razão do conflito intragovernamental. Uma vez definida a política em todo o processo de concertação, o que a impede de prosseguir é a litigância, configurada após o acordo entre os atores e a tomada de decisão de implementar a política pública.

Identificada uma política pública definida em choque com outra, a boa prática de gestão requer que seja realizada a prevenção do conflito. Contudo, não foi isso o que ocorreu no caso sob análise.

Ao contrário, deflagrou-se a controvérsia que seguiu processo administrativo e somente depois foi encaminhada para conciliação no âmbito da CCAF. Porém, mesmo assim, o caso concreto denuncia a resistência dos atores em produzir o consenso. Ainda prevalece a representação de que a judicialização da contenda seria o melhor caminho, a cultura da pacificação não foi ainda incorporada no núcleo da Administração Pública. Como resultado se tem o entrave da ação pública.

De fato, a eclosão do conflito implica em empecilho para a execução da ação pública que pretende assegurar a defesa nacional através de uma política pública da Marinha já implementada, porém fragilizada pela cobrança de valor exorbitante por parte da Receita Federal.

Portanto, vislumbra-se um impasse entre duas forças administrativas legítimas, porém contrapostas. O conflito deflagrado entre a Receita Federal e a Emgepron evidencia um óbice à gestão de políticas públicas em virtude do alto valor da autuação fiscal realizada. Isto pois, o elevado montante do suposto débito fiscal é capaz de alterar a higidez econômica da empresa pública instituída com a finalidade de executar política pública da Marinha na área de segurança e defesa nacional, qual seja, desenvolvimento de projetos navais.

Diante disso, constata-se o surgimento de um obstáculo endógeno que inviabiliza ou enfraquece a concretização da política pública, desgastando, assim, a gestão pública.

Nesse sentido, a controvérsia entre a Receita Federal e a Emgepron revela uma ação pública não coordenada em virtude da litigância intragovernamental, identificada nos atos administrativos em dissensão que configuram óbice para a concretude da política pública.

Para além do obstáculo identificado a princípio, o estudo de caso em análise suscita um problema maior do que a falta de coordenação e articulação política. No momento em que a PGFN questiona o entendimento adotado pelo Presidente da República, verifica-se uma violação da hierarquia dentro da Administração Pública Federal.

Afinal, trata-se de um órgão que se nega a cumprir determinação do parecer da AGU, mesmo após aprova presidencial. Questiona-se a decisão do Chefe do Poder Executivo solicitando a revogação do entendimento adotado pela autoridade máxima da Administração Pública Federal.

Ora, no regime presidencialista brasileiro o Presidente da República é titular do Poder Executivo e concentra as chefias de Estado e de Governo. Logo, a resistência em cumprir determinação do Chefe do Poder Executivo, e mais, o requerimento de nulidade do aprova presidencial, implicam em violação do poder hierárquico de modo a comprometer a gestão administrativa e política.

Constata-se empiricamente a fragilização dos mecanismos objetivos de gestão pública em decorrência da litigância que envolve órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

O caso da Emgepron não é exemplo a ser seguido. O que se recomenda para atingir a efetividade na gestão de políticas públicas é a prevenção da litigância intragovernamental visto que este fenômeno provoca obstáculos na gestão administrativa e política. O caso deveria ter

sido conduzido de forma a compor a controvérsia antes de o litígio se instaurar, a fim de evitar o seu efeito administrativo deletério.

O conflito foi encaminhado para a CCAF a fim de tentar reduzir o impacto pernicioso ao Estado causado pelo conflito intragovernamental. A tentativa conciliatória significa que, antes, houve a falência da gestão de políticas públicas pois a Administração Pública foi incapaz de articular seus atores de forma coordenada, fomentando a cooperação entre os mais diversos setores institucionais.

O resultado é a instauração da litigância intragovernamental como óbice à gestão de políticas públicas.

#### ***4.2.2. Competência da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal***

Não obstante a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) não seja a primeira opção para a gestão de políticas públicas, consiste em instrumento de gestão de relevância estratégica para enfrentar a litigância intragovernamental já instaurada e para preveni-la mediante a disseminação da cultura da pacificação.

Assim, compreendida a litigância intragovernamental presente no caso concreto, há de se realizar um estudo mais aprofundado sobre a CCAF. É substancial analisar o contexto de surgimento da Câmara, bem como as suas finalidades e funções exercidas por ela.

Considerando a necessidade de um espaço para composição de divergências institucionais dentro do próprio Poder Executivo a fim de atingir a efetividade da gestão pública, a Administração necessita de instrumentos de gestão adequados para compor o grande volume de conflitos internos de um modo mais ágil, com custos reduzidos e com o mínimo de interferência do Judiciário (GODOY, 2013).

Processos de produção de consenso dentro da própria Administração Pública são vitais para assegurar a consecução da finalidade pública. Diante da necessidade de um aparato administrativo mais articulado é fundamental fixar instrumentos internos que promovam o consenso a fim de evitar conflitos entre órgãos e entidades da Administração e dirimi-los quando emergirem.

Afinal, é inegável a realidade de complexificação da gestão pública. As feições cada vez mais complexas da gestão pública demandam uma organização estatal mais integrada e articulada, isto é, capaz de coordenar ações dinâmicas que perpassam diversos setores governamentais e, por vezes, suscitam conflitos internos (COELHO; LÚCIO, 2010b).

Em virtude dessa complexidade, a estrutura administrativa tem enfrentado dificuldades em solucionar eventuais conflitos de modo rápido, ativo e eficaz, tal como ocorreu no estudo de caso relatado. Diante dessa incapacidade, tem sido comum a conversão das controvérsias administrativas em demandas judiciais. Evidencia-se, assim, uma incapacidade administrativa em lidar com os conflitos deflagrados dentro da própria Administração Pública (COELHO; LÚCIO, 2010b).

Constatado tal problema, ações administrativas foram tomadas a fim de reverter esse quadro, merece destaque os processos de resolução alternativa de conflito que têm o Estado como polo ativo e passivo nas contendas (COELHO; LÚCIO, 2010b).

Nesse contexto, a Administração Pública tem se movimentado no sentido de buscar a colaboração e complementaridade entre os órgãos que compõem a estrutura do Estado a fim de promover maior articulação administrativa e política e, assim, alcançar maior efetividade na gestão pública (GODOY, 2009).

Sob essa perspectiva, o modelo de câmara de conciliação e arbitragem qualifica-se como instrumento eficaz na otimização da energia administrativa, visto que afasta do Poder Judiciário a solução que poderia ser encontrada no próprio ambiente da Administração (GODOY, 2009).

Além disso, consiste em instrumento de significativa relevância para enfrentar a crise de governabilidade instaurada pela litigância intragovernamental, e mais, para prevenir conflitos internos. Isto pois, reconfigura os marcos regulatórios existentes para resolução interna de conflitos ao implementar o paradigma da pacificação.

As instâncias de conciliação surgem como intermediárias para a solução extrajudicial de controvérsias e conflitos administrativos, configurando a possibilidade de efetiva prevenção da judicialização, sendo possível, inclusive, que a litigância intragovernamental já ajuizada seja revertida (LÚCIO; RODRIGUES, 2016).

No contexto de ampliação da utilização de métodos alternativos de resolução de conflitos, em 2007, no âmbito da Advocacia-Geral da União (AGU), foi criada a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), sediada em Brasília, cuja atuação principal é promover a solução consensual entre a União, suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas federais (BRASIL, 2012).

A CCAF é unidade institucional da Consultoria-Geral da União, órgão de direção superior integrante da AGU, foi instituída pelo Ato Regimental nº 5, de 27 de setembro de 2007. No mesmo ano, sua forma de atuação foi regulamentada pela Portaria da Advocacia-Geral da União nº 1.281, de 27 de setembro de 2007, a qual elenca como objetivo primordial evitar litígios entre

órgãos e entidades da Administração Federal. Sua estrutura está definida pelo Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010, cuja redação foi alterada pelo Decreto nº 7.526, de 15 de julho de 2011 (LÚCIO; RODRIGUES, 2016).

Posteriormente, com a edição da Portaria AGU nº 1.099, de 28 de julho de 2008, seu campo de atuação foi ampliado, visto que também passou a ser matéria de competência da CCAF as controvérsias entre entes da Administração Pública Federal e entre estes e a Administração Pública dos Estados, Distrito Federal e Municípios (LÚCIO; RODRIGUES, 2016).

A partir desses dispositivos normativos, é possível atribuir à CCAF a competência para identificar os pontos conflituosos entre órgãos e entes da Administração Pública e propiciar a conciliação dos interesses divergentes entre eles, mediante a cooperação e o diálogo (BRASIL, 2009a). As atividades de CCAF implicam, assim, em uma gestão pública mais integrada e articulada, contribui para o encerramento do conflito de forma mais célere e com maior satisfação para o cidadão (COELHO, 2014).

Godoy afirma que compete à CCAF, “prioritária e institucionalmente, a articulação de políticas de aproximação e de conciliação entre órgãos e entes da Administração Federal, bem como entre estes e Estados e Municípios da Federação” (GODOY, 2013, p. 262).

De acordo com o artigo 18 do o Decreto nº 7.392, de 2010, que dispõe sobre a estrutura da Câmara, compete à CCAF avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação; requisitar informações para subsidiar sua atuação; dirimir, por meio de conciliação, as controvérsias; buscar a solução de conflitos judicializados; promover, quando couber, a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta nos casos submetidos a procedimento conciliatório; propor, quando couber, ao Consultor-Geral da União o arbitramento das controvérsias não solucionadas por conciliação; e orientar e supervisionar as atividades conciliatórias no âmbito das Consultorias Jurídicas nos Estados (BRASIL, 2010).

Portanto, voltando ao caso concreto da controvérsia entre a Receita Federal e a Emgepron, é possível concluir pela competência da CCAF, apesar de o conflito envolver uma empresa pública, logo pessoa jurídica de direito privado, e apesar de já ter havido trânsito em julgado de decisão administrativa.

Diante da peculiaridade da situação, bem como do ônus gerencial e administrativo que a controvérsia suscita, verifica-se a Administração Pública litigando contra si mesmo, de modo a invocar a competência da CCAF para dirimir o conflito, apontando qual vontade governamental deveria prevalecer (GODOY, 2014).



O presente caso concreto em estudo indica desentendimento que irrompe dentro do Poder Executivo. A controvérsia se estabelece entre dois entes da Administração: uma autarquia, o INSS, que posteriormente foi substituído pelo Ministério da Fazenda, através da Receita Federal e PGFN; e uma empresa pública de capital exclusivamente público, a Emgepron, vinculada ao Ministério da Defesa (GODOY, 2014).

A Emgepron foi criada como empresa pública de propriedade exclusiva da União para exercer competências exclusivas deste ente político, consoante se depreende das suas finalidades elencadas na Lei nº 7.000, de 09 de junho de 1982 (BRASIL, 1982).

Afinal, consoante o próprio Parecer nº AGU/SRG-02/2008 esclarece, compete à União a gestão de políticas públicas de defesa nacional<sup>8</sup>, bem como autorizar e fiscalizar produção e comércio de material bélico<sup>9</sup>. Compete também à União explorar serviços e instalações nucleares de qualquer natureza<sup>10</sup> e exercer monopólio estatal sobre pesquisa, lavra, enriquecimento e reprocessamento, industrialização e comércio de minérios nucleares e seus derivados<sup>11</sup>, atendidos princípios explicitados na Constituição (BRASIL, 1988).

Assim, além de ter natureza estatal, a atividade da Emgepron está inserida na política pública da área de segurança e defesa nacional. Deve-se conferir maior relevo à atividade da empresa do que a sua qualificação como pessoa jurídica de direito privado.

Portanto, visto que a controvérsia nasce dentro do Poder Executivo e que engloba entidade criada a fim de executar política pública federal, é possível concluir que a CCAF é competente para compor o conflito presente no caso concreto.

Contudo, vale ressaltar que este não é o posicionamento defendido pela PGFN. Ao contrário, ela sustenta que a CCAF não detém competência para o deslinde da presente controvérsia pois já houve decisão administrativa com trânsito em julgado.

---

<sup>8</sup> Art. 21. Compete à União: [...] III - assegurar a defesa nacional; (BRASIL, 1988).

<sup>9</sup> Art. 21. Compete à União: [...] VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico; (BRASIL, 1988)

<sup>10</sup> Art. 21. Compete à União: [...]XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições: a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional; b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais; c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas; d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa; (BRASIL, 1988).

<sup>11</sup> Art. 177. Constituem monopólio da União: [...]V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal (BRASIL, 1988).

De fato, a PGFN questiona a existência de competência legal da AGU para desconstituir crédito tributário definitivamente constituído na esfera administrativa.

Ocorre que o fato de haver decisão administrativa transitada em julgado não retira da Administração o poder-dever de autotutela, sendo possível monitorar seus próprios atos. Afinal, a decisão administrativa do órgão colegiado previdenciário atinge não um particular, mas dois entes da Administração: uma autarquia, o INSS, que posteriormente foi substituído pelo Ministério da Fazenda, através da Receita Federal e PGFN; e uma empresa pública de capital exclusivamente público, a Emgepron (GODOY, 2014).

Sendo assim, por todos os fundamentos apresentados, conclui-se que a CCAF é o *locus* adequado para solucionar a controvérsia instaurada no estudo de caso em análise, de modo a evitar a judicialização de conflitos como o que envolve a Emgepron, empresa pública federal de titularidade exclusiva da União.

Superada a questão da competência da CCAF para o caso concreto, por oportuno, convém explicitar o rito do procedimento conciliatório seguido pela Câmara. Primeiramente, com o recebimento de requerimentos para a resolução de um conflito, realiza-se o juízo de admissibilidade para a composição da demanda (BRASIL, 2012).

Caso admitida a controvérsia, o Conciliador designará uma data para uma primeira Reunião de Conciliação. Nesse momento, será ouvido o interessado em face do qual a demanda pretende ser instaurada (GODOY, 2013).

Após as manifestações dos interessados, será redigido o Termo de Reunião constando um breve relatório da reunião e registro das deliberações. Se a controvérsia for conciliada, deverá ser firmado o Termo de Conciliação, sendo possível, se assim entender cabível o Advogado-Geral da União, celebrar Termo de Ajustamento de Conduta (BRASIL, 2012).

Após o trâmite do procedimento conciliatório, não havendo êxito na tentativa de produzir o consenso, surge a possibilidade de dirimir a controvérsia por emissão de manifestação jurídica, editada, em regra, sob a forma de parecer para, assim, evitar o impasse (BRASIL, 2012). Foi o que aconteceu no caso da Emgepron, visto a resistência da Receita Federal em conciliar.

Deste modo, o resultado do conflito é atribuído unilateralmente pelo membro da AGU responsável pelo processo, sem a participação dos interessados (LÚCIO; RODRIGUES, 2016). Este procedimento é o que se denomina de arbitragem no âmbito da CCAF, o qual foi seguido no caso concreto em estudo.

Neste contexto, o parecer elaborado pela Consultoria-Geral da União será submetido ao Advogado-Geral da União, o qual, em seguida, poderá ser aprovado e publicado pelo Presidente da República, obrigando, assim, ao interessado resistente, no que se refere ao cumprimento da diretriz fixada pela Advocacia-Geral da União, mediante atuação da CCAF (GODOY, 2013).

Vislumbrado o procedimento seguido pela CCAF, identifica-se dois caminhos possíveis para a composição da controvérsia: conciliação e arbitragem. Deste modo, a princípio, a Câmara se configura como instância administrativa de produção de consenso diante de conflitos internos dentro da própria Administração Pública e se propõe a prevenir a recorrente litigância intragovernamental a fim de garantir a efetividade na gestão pública.

Nesse diapasão, a finalidade das atividades da CCAF é, basicamente, identificar os interesses em conflito entre os órgãos e as entidades da Administração Pública e buscar o consenso a fim de dissipar a controvérsia interna. Todavia, o objetivo prioritário da Câmara não se limita a aumentar os índices de conciliação. Para além de compor a divergência no caso concreto, a CCAF detém a função de disseminar a cultura de pacificação no âmbito da Administração Pública (COELHO; LÚCIO, 2010b).

Com efeito, dentro do processo de melhoria da gestão pública, a CCAF se fundamenta em um arcabouço teórico-analítico amparado na esfera da subjetividade e das interações sociais, visto que permite o diálogo e a cooperação entre os envolvidos mediante regras menos rígidas (COELHO; LÚCIO, 2010b).

Nesse sentido, o paradigma da pacificação é um dos objetivos da Câmara e, inclusive, pode ser compreendido como uma prática gestora (COELHO; LÚCIO, 2010b). Afinal, fornece substrato para a consolidação da cultura administrativa de solução consensual de conflitos internos e, assim, permite a prevenção do surgimento de obstáculos causados pela litigância intragovernamental, ou o seu enfrentamento se já houver eclodido o conflito. Portanto, configura instrumento relevante para a gestão de políticas públicas na prevenção e na solução do impasse administrativo.

Inclusive, o paradigma da pacificação e a importância da cultura administrativa para a solução de conflitos podem ser depreendidos da Lei nº 13.140 de 2015, que dispõe sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública (LÚCIO; RODRIGUES, 2016).

A partir da referida lei, é possível aferir que a capacitação técnica e a experiência acumulada na AGU habilitam a Administração Pública para o procedimento de solução da litigância intragovernamental através da autocomposição, mecanismo que também pode ser

ampliado para as controvérsias externas à Administração Federal, envolvendo Estados, Municípios ou até mesmo particulares. Portanto, a lei propõe que a cultura autocompositiva se expanda no âmbito administrativo, na medida em que torna efetiva a possibilidade de resolução da litigância intragovernamental (RODRIGUES, 2017).

Com efeito, a Lei nº 13.140 de 2015 é considerada referência para o direcionamento da litigância intragovernamental posto que sedimenta a possibilidade de a AGU exercer papel de relevo na propagação da cultura da pacificação dos conflitos. Isto pois permite a intensificação e a ampliação dos trabalhos já inaugurados pela CCAF e, por conseguinte, fomenta a disseminação de técnicas autocompositivas em outros níveis administrativos (LÚCIO; RODRIGUES, 2016).

Nesse sentido, a partir da função da AGU de coordenação técnica e orientação da solução extrajudicial de conflitos, fixa-se a pacificação como missão comum a todos os órgãos e entes da Administração Pública. Como consequência, de acordo com Coelho e Lúcio (2010), há um fortalecimento das ações de unificação do Estado brasileiro e, por conseguinte, fortalece-se também o atendimento ao cidadão, finalidade precípua do Estado e ação prioritária dos órgãos públicos.

Com efeito, a implantação deste novo paradigma na estrutura administrativa, com suporte na atuação da CCAF, se propõe a transformar a postura dos agentes estatais mediante a instauração de uma nova cultura voltada para a solução consensual de conflitos na própria arena administrativa, de modo a permitir, assim, uma melhoria na gestão pública (COELHO; LÚCIO, 2010c).

Ao desenvolver a conciliação de interesses divergentes dos diversos órgãos e entidades da Administração, a CCAF estimula a consolidação da prática conciliatória como mecanismo alternativo de composição de conflitos. Por conseguinte, impulsiona a efetividade na gestão pública, visto que a conciliação é “construída por todos os envolvidos e representa a racionalização de custos pela redução de demandas administrativas e judiciais envolvendo organismos da Administração Federal” (BRASIL, 2012, p. 07).

Promove, assim, a celeridade e uma maior satisfação dos interessados envolvidos na contenda dirimida pela via administrativa. De fato, o poder de autotutela imanente à Administração Pública lhe permite solucionar seus próprios conflitos internos, o que resulta em agilidade na atuação estatal perante os cidadãos, na medida em que afasta a rigidez e morosidade do rito processual aplicado no Judiciário (LÚCIO; RODRIGUES, 2016).

No mesmo sentido aponta o Inventário das Principais Medidas para Melhoria da Gestão Pública no Governo Federal Brasileiro ao retratar que a CCAF direciona seus esforços para ampliar o índice de conciliação e, também, disseminar a cultura da pacificação dentro da Administração Pública (BRASIL, 2009a).

Portanto, a CCAF se configura como um órgão estratégico de relevante importância não apenas na efetivação da solução concreta do conflito, mas também como importante instrumento de disseminação da cultura da pacificação.

Para mais, sua importância estratégica vai além da mera conciliação de interesses divergentes visto as atividades da CCAF podem configurar prática gestora de significativo relevo no enfrentamento dos obstáculos gerados pela litigância intragovernamental.

A utilização de métodos alternativos de resolução de conflitos indica aumento da capacidade do Governo em conduzir os negócios públicos na medida em que confere maior celeridade na solução da divergência, bem como maior satisfação dos interessados envolvidos na controvérsia, visto que permite o diálogo face a face com regras menos rígidas do que no âmbito judicial. Portanto, sob esta perspectiva, a CCAF contribui para a melhoria da gestão pública, ampliação da governança e aumento da eficiência da máquina estatal (COELHO; LÚCIO, 2010c).

Nesse sentido, a CCAF se apresenta como instrumento eficaz para a consecução de políticas públicas. Ao fomentar a produção do consenso administrativo extrajudicial, acaba por fortalecer a atuação governamental de uma forma mais bem articulada (GODOY, 2013). Edifica-se espaço institucional para composição de conflitos internos:

Disputas intragovernamentais [...] são resolvidas por pareceres, que inclusive arbitram e impõem comportamentos ou abstenções. A validade e o alcance dos pareceres do Advogado-Geral da União demandam apreciação presidencial. O parecer do Advogado-Geral da União vincula toda a Administração Federal se pelo Presidente aprovado e posteriormente publicado com despacho presidencial de aprovação. Os órgãos e entidades governamentais estão obrigados ao fiel cumprimento do entendimento” (GODOY, 2013, p. 264).

Esse aspecto é de principal relevo para a pesquisa em curso porque a CCAF apresenta um papel fundamental na concretização de políticas públicas visto que a composição de forças, quer seja através do consenso obtido pela conciliação ou seja por meio da arbitragem, contribui para a articulação política e administrativa.

Desta forma, a Câmara configura mecanismo apto para viabilizar a desobstrução da estrutura administrativa causada pela litigância intragovernamental. Ao promover o consenso

entre órgãos e entes da Administração Pública na esfera administrativa permite o contorno dos obstáculos impostos pelos conflitos endógenos, visto que são dirimidos de forma ágil e eficaz.

Através da atuação da CCAF, a AGU empresta a sua expertise para empoderar os gestores na composição dos conflitos internos oferecendo instrumentos, técnicas e ferramentas para, assim, aprimorar e fomentar o aumento na qualidade da gestão pública (RODRIGUES, 2017).

Sob esta perspectiva, a mediação na gestão pública consiste em um instrumento de instauração de uma nova forma de conduzir os conflitos e as divergências que surgem no ambiente interno do Estado brasileiro. Amparado com tais instrumentos, pretende-se uma melhoria da gestão pública na medida em que, ao deslocar conflitos intragovernamentais do âmbito do Judiciário para a arena administrativa, aumenta-se a celeridade na solução de processos. Assim, permite-se a finalização de contendas com maior nível de satisfação para as partes envolvida e com um bom retorno para a sociedade em geral (COELHO; LÚCIO, 2010b).

Portanto, a CCAF se apresenta como uma possibilidade de enfrentar o alto índice de litigância, já percebido pelo próprio Judiciário como um problema de gestão. Nesse contexto, a mediação, a conciliação e a arbitragem são caminhos vantajosos para a solução de conflitos e controvérsias entre órgãos em litígio, desde que transferidas para a via extrajudicial, ou seja, solução de conflitos por intermédio da via administrativa (COELHO; LÚCIO, 2010b).

#### **4.2.2. Efeito dos pareceres da Advocacia-Geral da União**

Com o intuito de melhor compreender a atuação da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) diante do fenômeno da litigância intragovernamental, convém aprofundar o estudo quanto aos efeitos dos pareceres da Advocacia-Geral da União (AGU), visto que o estudo de caso apresentado foi solucionado através de parecer da AGU.

Como não houve possibilidade de consenso entre as partes em conflito, inviabilizada, assim, a conciliação, parte-se para a arbitragem por meio da elaboração de um parecer da AGU.

Assim dispõe a própria Cartilha da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal elaborada pela AGU ao conceituar arbitragem:

[...] quando não ocorrer a conciliação, e somente nos casos envolvendo órgãos e entes da Administração Pública Federal, poderá ser proposto, ao Consultor-Geral da União, o arbitramento das controvérsias, que será feito por meio de parecer da Consultoria-Geral da União (BRASIL, 2012, p. 13).

Logo, mesmo os conflitos não conciliados podem ser objeto de composição pela CCAF através da arbitragem, cabendo a um terceiro a decisão da controvérsia. O árbitro realiza a

tomada de decisão após a colaboração conjunta dos interessados envolvidos para construir o relato sobre o qual se fundamentará a sua decisão (COELHO; LÚCIO, 2010b).

Contudo, há a ressalva quanto aos processos que envolvam Estados, Distrito Federal e Municípios, em razão do princípio federativo. Os conflitos que envolvam tais entes políticos não poderão ser solucionados através da arbitragem, isto é, pela via do parecer, em respeito ao princípio da autonomia dos entes federativos, que “proíbe a ingerência impositiva de um ente político sobre outro” (COELHO; LÚCIO, 2010b, p. 92).

Com exceção destes casos, nos termos do artigo 18, inciso VI, do Decreto nº 7.392/2010, compete à CCAF “propor, quando couber, ao Consultor-Geral da União o arbitramento das controvérsias não solucionadas por conciliação” (BRASIL, 2010). Esse arbitramento ocorrerá por meio da emissão de parecer, o qual impõe comportamentos ou abstenções, consoante dispõe o artigo 11<sup>12</sup> da Portaria AGU nº 1.281, de 2007.

Nestes termos, após elaboração do parecer pela Consultoria-Geral da União, faculta-se ao Advogado-Geral da União o encaminhamento da questão não resolvida por conciliação, mas arbitrada pela AGU, para o aprovo presidencial. Isto pois, na medida em que acolhido pelo Advogado-Geral da União o parecer poderá ser submetido ao Presidente da República. Caso seja aprovado pelo Presidente da República com posterior publicação, o parecer terá efeito vinculante de acordo com a Lei Complementar nº 73, de 1993, lei orgânica da AGU:

Art. 4º - São atribuições do Advogado-Geral da União:

[...]

X - fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal;

[...]

Art. 40. Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República.

§ 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.

§ 2º O parecer aprovado, mas não publicado, obriga apenas as repartições interessadas, a partir do momento em que dele tenham ciência.

Art. 41. Consideram-se, igualmente, pareceres do Advogado-Geral da União, para os efeitos do artigo anterior, aqueles que, emitidos pela Consultoria-Geral da União, sejam por ele aprovados e submetidos ao Presidente da República (BRASIL, 1993).

---

<sup>12</sup>Art. 11. A Consultoria-Geral da União, quando cabível, elaborará parecer para dirimir a controvérsia, submetendo-o ao Advogado-Geral da União nos termos dos arts. 40 e 41 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 (BRASIL, 2007).

Conforme o registro acima, o Advogado-Geral da União detém a atribuição de fixar a interpretação uniforme das normas constitucionais, infraconstitucionais e infralegais a serem seguidas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Desta forma, o parecer homologado pelo Advogado-Geral da União detém o condão de uniformizar a interpretação aplicada pelos demais entes administrativos para aquela determinada matéria.

Todavia, não somente o parecer elaborado pelo próprio Advogado-Geral da União pode ter o efeito vinculante, mas também o parecer emitido pela Consultoria-Geral da União, que é o que ocorre no procedimento conciliatório no âmbito da CCAF.

Com efeito, o parecer aprovado pelo Presidente da República obrigará as repartições interessadas a cumprir aquilo que foi nele determinado. Havendo, além da aprovação, também a publicação do parecer com o despacho presidencial, o efeito vinculante do mesmo atingirá não somente as partes envolvidas, mas vinculará toda a Administração Federal. Assim sendo, seus órgãos e entidades ficarão obrigados a prestar fiel cumprimento ao parecer com aprova e publicação presidencial.

De fato, extrai-se da transcrição acima que o parecer elaborado pela CCAF, após homologação do Advogado-Geral da União e do aprova do Presidente da República, seguido de publicação, recebe força normativa de modo a produzir efeito vinculante perante os órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Federal.

Nesse sentido, o efeito vinculante do parecer emitido pelo Advogado-Geral da União, bem como aquele elaborado pela Consultoria-Geral da União, depende de aprovação do Chefe do Executivo, com a sua subsequente publicação com o decreto presidencial.

Dessa forma, o parecer alcançará toda a Administração Pública Federal em virtude do seu caráter vinculativo. Os órgãos e entidades governamentais estarão obrigados ao fiel cumprimento do entendimento consolidado no parecer e aprovado pelo Presidente da República (GODOY, 2013).

Sob essa perspectiva, a AGU exerce distinto e meritório papel no desenvolvimento das funções públicas da Administração Federal na medida em que, através do parecer vinculante, viabiliza a composição de divergências internas nas quais não foi possível a conciliação.

Entretanto, no estudo de caso apresentado, apesar do aprova presidencial, circunstância que gera o efeito de vincular toda a Administração federal, a Receita Federal não cumpriu o parecer elaborado pela AGU, pois a PGFN não recomendou o seu cumprimento, requerendo a revogação do aprova.



Porquanto, verifica-se uma reação à intervenção presidencial no caso pois, apesar do aprovo presidencial ao parecer da AGU, houve resistência em cumprir a determinação presidencial sob o argumento de que lançamento fiscal somente pode ser alterado por autoridade fiscal, em sentido estrito (GODOY, 2014), e de que o parecer tratou do mérito da questão quando somente seria válido o ato do Presidente da República se atestasse uma eventual nulidade da decisão administrativa transitada em julgado (BRASIL, 2011).

Assim, ao não observar o parecer após cumprido os requisitos dos artigos 40 e seguintes da Lei Complementar nº 73/93, e mais, requerer a nulidade do ato, a PGFN confronta a autoridade da decisão presidencial e viola o poder hierárquico do Presidente da República, autoridade máxima do Poder Executivo e da Administração Pública Federal.

Após a decisão presidencial, não mais persiste a discussão quanto à competência da CCAF em dirimir a controvérsia, insistir neste argumento implica não só ir contra a autoridade presidencial como também consiste em obstáculo que bloqueia a capacidade do Estado de concretizar os seus próprios fins.

A oposição da PGFN em dar cumprimento ao parecer importa em consequências graves para a gestão de políticas públicas na medida em que um órgão de consultoria jurídica do Ministério da Fazenda questiona a autoridade daquele responsável e competente para gerir as políticas públicas no plano federal.

Afinal, o Presidente da República exerce a direção superior da Administração Federal<sup>13</sup> e é a autoridade legitimada para coordenar e orientar a gestão de políticas públicas<sup>14</sup>. No entanto, no caso concreto em análise identifica-se uma violação ao poder hierárquico do Chefe do Poder Executivo na medida em que um órgão subordinado à sua autoridade questiona seu entendimento reivindicando a nulidade do mesmo.

Ademais, consoante o artigo 170 da mesma norma, “o Presidente da República, por motivo relevante de interesse público, poderá avocar e decidir qualquer assunto na esfera da Administração Federal” (BRASIL, 1967). Logo, o Presidente detém competência para revisar o mérito da decisão administrativa proferida por órgão do Poder Executivo da União.

Desta forma, a solicitação de nulidade do aprovo presidencial no caso concreto por parte da PGFN, que recomenda à Receita Federal o não cumprimento da determinação do Chefe do

---

<sup>13</sup>Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal; (BRASIL, 1988).

<sup>14</sup>Art. 15. A ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superiores do Presidente da República (BRASIL, 1967).

Poder Executivo, provoca efeito deletério na gestão administrativa e política. Afinal, vai de encontro com toda a estrutura administrativa e burocrática formulada para conferir efetividade ao programa estatal e ao plano de governo.

Em suma, o que se tem, portanto, é uma tentativa infrutífera de conciliação, seguida da arbitragem por parecer da AGU, onde se utilizou a natureza promocional do Direito a fim de induzir comportamentos e obter resultados, redundando na homologação de laudo arbitral por parte do Advogado-Geral da União, com imediato aprovo presidencial (GODOY, 2014).

Contudo, após o aprovo presidencial, identifica-se, ainda assim, resistência a conciliar e a cumprir a determinação presidencial. A consequência é o comprometimento da gestão de políticas públicas, a seguir aprofundado em tópico próprio.

#### **4.3. Comprometimento da gestão de políticas públicas em decorrência da litigância intragovernamental**

O comprometimento da gestão de políticas públicas em decorrência da litigância intragovernamental pode ser identificado claramente através do estudo de caso relatado.

Decerto a controvérsia entre Receita Federal e Emgepron configura o fenômeno da litigância intragovernamental, consoante já discutido no tópico anterior. Percebe-se que o caso concreto não é exemplo a ser seguido, afinal, o bom encaminhamento da gestão pública seria a prevenção do litígio, o que não ocorreu no caso concreto.

Ao contrário, foi encaminhado para processo administrativo e depois para a conciliação na CCAF. Apesar de a Câmara ser importante instrumento para compor os conflitos instaurados, não é o processo recomendável visto que, ainda assim, há perda de celeridade e, por conseguinte, de efetividade na gestão de políticas públicas.

De fato, o ideal para a gestão de políticas públicas seria a prevenção, de modo a nem mesmo se instaurar o litígio. Práticas colaborativas entre os atores estatais viabilizam a desejada ação pública coordenada e articulada de modo a permitir que o Estado atinja seus próprios fins, atendendo, assim, ao cidadão.

Contudo, não foi o que ocorreu no caso concreto sob análise. Na verdade, o caso da Emgepron denuncia a falência da gestão de políticas públicas pois permitiu-se a eclosão da litigância intragovernamental resultando em consequências perniciosas para o Estado, as quais serão avaliadas neste tópico.

A principal consequência que merece destaque é quanto ao entrave na gestão da política pública de desenvolvimento de projetos navais que vinha sendo executada pela Emgepron,

porém, em virtude do conflito interno deflagrado entre o Ministério da Fazenda e o Ministério da Defesa a sua concretização foi colocada em risco.

A política pública de desenvolvimento de projetos navais foi colocada sob ameaça em razão do valor significativo da autuação fiscal, deflagrado no contexto da litigância intragovernamental. De fato, o conflito enseja fragilização da política pública pois o elevado montante do débito fiscal é capaz de alterar a higidez econômica da empresa pública.

Ora, a autuação fiscal pretendia cobrar débito da Emgepron no montante aproximado de 16 milhões e trezentos mil reais, valor muito próximo do capital integralizado pela empresa (GODOY, 2014).

A controvérsia originada pela autuação fiscal implicou em óbice à eficácia da ação pública de segurança nacional, visto que, ao comprometer a viabilidade econômica da Emgepron, provocou um empecilho na efetivação da política pública desenvolvida por esta, fragilizando, assim, a gestão pública.

Afinal, a execução da política pública depende de recursos financeiros. Se a autuação pretendida pela Receita Federal fosse admitida, o seu elevado valor implicaria no comprometimento da política de desenvolvimento de projetos navais.

Portanto, o obstáculo endógeno gerado pela litigância intragovernamental constatada no caso concreto em estudo provoca empecilho capaz de obstar a concretude de uma política pública. Configura-se, assim, um entrave à agenda pública.

O impasse administrativo que detém efeito deletério na gestão pública é observado na ação governamental descoordenada entre os envolvidos na controvérsia em análise.

O efeito deletério pode ser identificado a partir dos conceitos de Lascoumes e Le Galés (2012). A partir do embate entre dois atores políticos, cada um defendendo o interesse público sob representações distintas, verifica-se uma colisão entre estes e a formação de um processo conflituoso que resulta na ação pública desarticulada e descoordenada de modo a fragilizar a concretude das políticas públicas, instrumentos de consecução da finalidade estatal.

De um lado, a Receita Federal defende o interesse público de arrecadação tributária através da cobrança de contribuição previdenciária complementar. De outro lado, a Emgepron defende a manutenção da execução da política pública de desenvolvimento de projetos navais, de relevância significativa para a segurança e defesa nacional.

Este conflito de interesses, apesar de ambos, em tese, serem legítimos, revela a falta de coordenação política dentro da Administração Pública Federal.

Isto pois, no limite, trata-se de dois Ministérios litigando entre si, logo, identifica-se a situação anômala da União em litígio consigo mesma, inclusive, podendo resultar em pagamento para si própria. Desta forma, movimenta-se a máquina burocrática de forma não apenas ineficiente, mas tamanha é a desarticulação que compromete a gestão de políticas públicas.

Nesse sentido, é possível identificar no estudo de caso apresentado a litigância intragovernamental comprometendo a execução da política pública de desenvolvimento de projetos navais, de relevância significativa para a segurança e defesa nacional. Por conseguinte, firma-se impedimento à consecução da finalidade pública, no fim, o cidadão não tem seus interesses atendidos.

O estudo de caso deixa evidente que a litigância intragovernamental instaurada entre os Ministérios da Fazenda e da Defesa consiste em uma disputa que obsta a execução da ação pública. Na medida em que dois atores políticos sobrepõem seus interesses, ocorre um efeito deletério frente à concretização do programa político e, conseqüentemente, para a gestão das políticas públicas.

Observa-se, assim, a manifesta desarticulação e falta de coordenação política que fragiliza a gestão administrativa pois entrava a atuação estatal e inviabiliza políticas públicas. O conflito intragovernamental, portanto, é empecilho significativo porque deflagra obstáculos endógenos para a efetivação do programa estatal.

De fato, o estudo de caso em análise revela a litigância intragovernamental como condição de extremo óbice à gestão pública. Desta forma, permite a identificação dos efeitos deletérios na Administração Pública: “desgastes no mecanismo administrativo, na gestão, no orçamento, nas relações interpessoais e no atendimento dos fins do Estado, implicando custos sociais, pelo não atendimento necessário das demandas” (RODRIGUES, 2017, p. 44).

O desgaste no mecanismo administrativo ocorre em razão do entrave que a litigância intragovernamental provoca na máquina pública. Dentro da Administração Pública Federal verifica-se uma medida administrativa, a autuação fiscal de valor exorbitante, capaz de impedir a execução de outra medida administrativa, uma política pública.

Como consequência da dissensão entre atores governamentais, observa-se a corrosão das relações interpessoais no interior do setor público, visto que cada ator defende uma representação de acordo com a instituição a qual pertence. O resultado é um impasse que desgasta as relações entre os próprios agentes públicos e, por consequência, as relações institucionais.

Da mesma forma, o impacto no orçamento advém dos gastos públicos que os conflitos internos ensejam ao movimentar a máquina burocrática de forma ineficiente, ou ainda, em virtude de eventual judicialização da controvérsia no caso de incapacidade administrativa em solucionar a contenda internamente.

Além disso, considerando que a Emgepron é empresa pública federal, cujo capital é exclusivamente da União, eventual execução fiscal proposta pela União contra a empresa provocaria a confecção de precatório para que a União pagasse a si mesma, em razão do princípio da unidade orçamentária (GODOY, 2014). Assim, movimenta-se toda a máquina burocrática para que, no fim, recursos sejam transferidos de uma repartição para outra.

Ora, na hipótese de um ente federal ser devedor, como é o caso da Emgepron, supondo uma eventual judicialização da controvérsia, a União, para emitir o precatório, deve prever em orçamento o valor devido. Assim, no limite, os débitos da entidade da Administração Indireta seriam recolhidos pela própria União, ainda quando a credora seja ela mesma (GODOY, 2013).

Por fim, o desgaste na gestão pode ser identificado pelo fato de que o conflito deflagrado no caso concreto detém o condão de inviabilizar a política pública de desenvolvimento de projetos navais, de relevância significativa para a segurança e defesa nacional. Portanto, consiste em empecilho na gestão de políticas públicas.

Desta forma, há o impedimento da realização dos fins do Estado pois a não efetivação da política pública, ou a sua execução de forma precária, implica em custos sociais visto que não atende às demandas do cidadão de forma suficientemente eficaz. Ora, é direito do cidadão a segurança e a defesa nacional, se o desenvolvimento de projetos navais voltados para assegurar tal direito é obstado, então não se está atendendo aos interesses do cidadão.

O resultado é o entrave da agenda pública visto que o empecilho gerado impede a consecução dos objetivos do Estado através das políticas públicas. No caso da Emgepron, a controvérsia quanto ao lançamento fiscal que imputou à empresa débito milionário capaz de frustrar a concretude da política pública que vinha sendo executada pela empresa na área de segurança e defesa nacional.

Ora, a execução da agenda governamental, detalhada em programas e políticas públicas, depende de um aparato da Administração Pública muito bem estruturado e articulado (RODRIGUES, 2017). Somente assim será possível concretizar sua função essencial atendendo aos fins visados pelo Governo, visto que as políticas públicas são inseridas como instrumentos de satisfação e viabilização dos anseios histórico, social, político e econômico da população, materializados nos preceitos constitucionais (LÚCIO et al., 2015).

Nesse sentido, o obstáculo interno causado pelo conflito administrativo impede o progresso da ação governamental e provoca um desgaste para a função pública que visa satisfazer anseios da população e efetivar preceitos constitucionais. No fim, a litigância intragovernamental provoca disfunções de coordenação e articulação no centro do sistema de gestão pública de modo a obstar a concretude dos fins públicos.

A litigância demanda tempo, exige gasto público, provoca desgaste de relações e, por conseguinte, gera impactos econômicos e prejudica a sociedade (RODRIGUES, 2017). Empiricamente é possível afirmar que o custo da solução consensual da controvérsia interna contém manifesta vantagem para a Administração.

Apesar de ainda não ser o ideal de gestão pública, visto que se deve privilegiar a prevenção, reconhece-se a pacificação da controvérsia através de métodos autocompositivos empregados dentro da própria Administração Pública como instrumento de gestão de relevância estratégica para a efetivação dos fins públicos.

Portanto, remover o obstáculo causado pela litigância intragovernamental é requisito para a efetividade na gestão administrativa e política e aumento da capacidade do Estado em atingir os seus próprios fins.

Ao se permitir o desenvolvimento de conflitos endógenos que afetam negativamente o desempenho da Administração Pública, na verdade, se está admitindo o efeito administrativo deletério intrínseco ao fenômeno da litigância intragovernamental. Isto pois, o embate entre dois movimentos administrativos divergentes compromete a efetivação de políticas públicas. “O espaço que se rende à litigância é campo que se nega à implementação das políticas públicas, que induzem à satisfação da efetiva finalidade do Estado” (RODRIGUES, 2017, p. 53).

Certamente, a não solução de controvérsias endógenas produz impacto não apenas na gestão administrativa. Para além do efeito administrativo deletério na burocracia estatal, prejudica-se a implementação e execução de políticas públicas ou mesmo provoca a precariedade na sua efetivação, ressentindo a sociedade (LÚCIO; RODRIGUES, 2016).

A inércia em corrigir as divergências em curso nega o papel definido ao Estado e posterga o exercício dos direitos fundamentais (RODRIGUES, 2017). Portanto, a atuação da CCAF na tentativa de promover um consenso interno na Administração Pública Federal através da conciliação entre os Ministérios da Fazenda e da Defesa, órgãos do Poder Executivo Federal, é significativa diante dos entraves provocados pela litigância intragovernamental.

Vale ressaltar que no caso estudado a CCAF, sozinha, não foi suficiente para transpor os obstáculos causados pela litigância intragovernamental. Apesar dos esforços conciliatórios da

CCAF e, diante o seu insucesso, do arbitramento da controvérsia, ainda assim, não obteve êxito na pacificação entre os interessados. Afinal, mesmo após o aprovo presidencial, a Receita Federal, sob orientação da PGFN, manifestou resistência em cumprir o parecer da AGU.

Verifica-se a partir do caso da Emgepron que a cultura da judicialização permanece fortemente inserida na Administração Pública. A resistência da PGFN em cumprir o parecer de arbitragem da CCAF indica a descrença no processo de resolução de controvérsias por métodos alternativos como a conciliação e a arbitragem.

Há ainda a necessidade de incutir a cultura da pacificação de forma mais contundente nas relações institucionais. Afinal, este é um instrumento de gestão de grande relevância para atingir a consecução das finalidades públicas consagradas na Constituição Federal e no plano de governo, executadas através das políticas públicas.

Não obstante essa ressalva, há de se considerar a importância da CCAF como instrumento de gestão relevante no enfrentamento do impasse administrativo causado pela recorrência dos conflitos entre órgãos e entes da Administração Pública, bem como polo de disseminação da cultura de pacificação.

Apesar de, fundamentalmente, o fato de a controvérsia ter chegado à CCAF denunciar a falência da gestão de políticas públicas, dadas as circunstâncias de entrave administrativo, a Câmara configura instrumento de significativa importância para a consecução de políticas públicas. Ao fomentar a produção do consenso administrativo extrajudicial, acaba por fortalecer a atuação governamental que estava desarticulada e descoordenada.

A CCAF incentiva a cooperação dos atores governamentais na medida em que oferece um espaço propício para o diálogo e para a composição do conflito. Dada a oportunidade de conciliação entre órgãos e entes da Administração Pública, a Câmara viabiliza a produção do consenso resultando em vantagem para todos os envolvidos.

Ao permitir a interação direta entre os atores políticos envolvidos no conflito, promove um ambiente institucional propício ao consenso na medida em que transcende o diálogo emperrado dos laudos e ofícios e alcança soluções céleres e satisfatórias para os envolvidos no conflito.

Ainda que não haja a conciliação, no caso de eventual arbitramento, como se deu na solução da controvérsia entre Receita Federal e Emgepron, viabiliza-se a composição de divergências internas através da decisão proferida mediante parecer da AGU. Assim, desconstitui-se obstáculos endógenos que bloqueiam a articulação e coordenação de políticas públicas.

O desgaste na máquina burocrática é reduzido na medida em que se proporciona espaço para dirimir o conflito no âmbito interno e de forma célere visto que contém regras menos rígidas que o Judiciário. Embora não seja tão célere quanto se espera na gestão de políticas públicas eficiente que atua mediante ação governamental coordenada. Constitui, ainda assim, caminho mais vantajoso do que a judicialização da controvérsia.

Por conseguinte, a corrosão das relações interpessoais é amenizada dado que ambos os interessados se colocam perante uma tentativa de produção de consenso sem instaurar o desgastante e moroso processo judicial, ou mantê-lo quando não conveniente sob o ponto de vista da eficiência administrativa.

A solução extrajudicial do conflito pela via administrativa implica em economia dos gastos públicos. Isto pois, além de evitar a situação contraditória da União pagando a si mesma, no caso de o devedor ser ente federal, como ocorre com a Emgepron, também evita outra anomalia, a remuneração desnecessária de agentes públicos.

Afinal, a eventual judicialização do conflito consiste em oposição setores do governo na esfera judicial, o que implica na seguinte anomalia: o Poder Público remunera não só os advogados públicos que representam judicialmente cada interessado envolvido na controvérsia, como também o juiz. Deste modo, “é evidente o desperdício de energia e recursos, que não aproveita ao cidadão” (GODOY, 2013, p. 32).

Portanto, a CCAF permite uma considerável economia de gastos públicos ao evitar a movimentação custosa e, muitas vezes, desnecessária do Judiciário a fim de solucionar um conflito emanado de divergências internas à própria Administração Pública.

Sendo assim, a CCAF detém relevância significativa para a melhoria da gestão de políticas públicas pois possibilita o contorno dos obstáculos impostos pela litigância intragovernamental; reduz o desgaste na máquina pública provocado pelos conflitos endógenos à Administração Pública; ameniza a corrosão das relações interpessoais desgastadas pelas controvérsias internas; e permite considerável economia de gastos públicos.

Entretanto, apesar da importante contribuição da CCAF no enfrentamento dos obstáculos causados pela litigância intragovernamental, o caso concreto ora analisado apresenta uma situação anômala em que a PGFN, órgão de consultoria jurídica do Ministério da Fazenda, recomenda à Receita Federal o não cumprimento do parecer da AGU, apesar do aprova presidencial. Logo, tem-se um órgão subordinado à autoridade do Presidente da República questionando o entendimento adotado por ele.



Diante disso, o caso de litigância intragovernamental envolvendo a Emgepron provocou uma polêmica em torno da validade de um modelo conciliatório e arbitral no Poder Executivo e dos limites da competência do Presidente da República, em relação a recursos administrativos e a avocação de processos (GODOY, 2014).

Trata-se de resistência de um órgão da Administração Federal em cumprir parecer com efeito vinculante elaborado pela AGU e aprovado pelo Presidente da República, solicitando, inclusive, a sua revisão. Logo, verifica-se que, consoante orientação da PGFN, a Receita Federal mantém posição inflexível perante a autuação fiscal de modo que a litigância intragovernamental persiste, pois, o obstáculo criado não foi solucionado.

Diante da solicitação da PGFN de revisão do aprovo do Presidente da República, vislumbra-se um novo impasse: confronto da autoridade da decisão presidencial e violação do poder hierárquico do Presidente da República, autoridade máxima do Poder Executivo e da Administração Pública Federal. É inegável a anomalia institucional denunciada pelo caso concreto analisado.

Sob essa perspectiva, Godoy (2014) destaca a polêmica que se gerou quanto à validade do modelo conciliatório e arbitral no Poder Executivo.

Ocorre que a judicialização do conflito iria expor a completa desarticulação do Poder Executivo, pois seria desvendado como incapaz de conduzir negócios internos, revelando, assim, uma gestão pública frágil e de baixo nível de eficiência. Ora, o conflito opõe dois Ministérios: da Fazenda e da Defesa, eventual judicialização implicaria no Judiciário decidindo controvérsia entre órgãos do Poder Executivo (GODOY, 2014).

Afinal, deve-se levar em consideração que a discussão, no fim, ocorre entre dois Ministérios que atuam sob orientação finalística de uma mesma autoridade: Presidente da República (GODOY, 2014).

Nesse sentido, alerta Godoy (2014, p. 57):

Do ponto de vista fático, não poderia o Presidente tolerar que seu Ministro da Fazenda ajuizasse ação de execução contra seu Ministro da Defesa, com base na tese de que o Presidente não deteria competência para conduzir a Administração Federal e que praticou ato nulo porque teria desprezado o dogma da definitividade dos lançamentos na esfera da Administração tributária.

Fazê-lo, seria sufragar a ingovernabilidade em favor de construção jurídica formal e dissociada dos fins para os quais as instituições são concebidas. É essa a grande lição que nos coloca o caso Emgepron.

Permitir a propositura de uma ação judicial pelo Ministro da Fazenda contra o Ministro da Defesa visando a execução fiscal sob o fundamento de que o Presidente não detém

competência para conduzir os negócios públicos, seria reconhecer que a Administração Pública não funciona adequadamente pois se estaria deslegitimando a autoridade máxima do Poder Executivo e, assim, assentindo com a instauração da ingovernabilidade.

Tal hipótese não pode ser admitida pois compromete a racionalidade governativa visto que vai de encontro com todo aparato administrativo estabelecido, desconstituindo-o, bem como vai contra o ordenamento jurídico e a dinâmica democrática.

Afinal, consoante dicção do inciso II, do art. 84 da Constituição Federal, “compete privativamente ao Presidente da República [...] exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal” (BRASIL, 1988).

Além de dirigente superior da Administração Federal, o Presidente da República é a autoridade legitimada para coordenar e orientar a gestão de políticas públicas. De acordo com o artigo 15 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, “a ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superiores do Presidente da República” (BRASIL, 1967).

Portanto, o Presidente da República é autoridade máxima da Administração Federal democraticamente eleito e detém poder hierárquico que orienta todos os órgãos administrativos subordinados a ele. Não só assume a direção efetiva do processo de produção de políticas públicas realizado pelo conjunto da máquina estatal, como define e ordena prioridades, garantindo sua continuidade ao longo do tempo.

Deste modo, tanto o Ministério da Fazenda quanto o Ministério da Defesa estão subordinados à autoridade imediata do Presidente da República e devem, portanto, obedecer à orientação finalística definida pelo Chefe do Poder Executivo em consonância com as prioridades por ele estabelecidas a fim de efetivar políticas públicas.

O questionamento da coordenação geral responsável pela integração dos vários atores políticos envolvidos no processo decisório que busca concretizar a finalidade pública abre o caminho para uma atuação desarticulada e fragmentada, submetida à lógica de metas e interesses contraditórios, isto é, divergentes entre os próprios agentes administrativos.

Desta forma, admitir que o conflito administrativo expresso por uma ação judicial entre dois Ministérios questione a autoridade do Chefe do Poder Executivo Federal implica em incoerência capaz de fragilizar a governança e governabilidade do Estado.

Afinal, o conceito de governabilidade está ligado às condições do exercício da autoridade política, isto é, à capacidade de liderança do Estado, sem a qual as decisões tornam-se inócuas (MATIAS-PEREIRA, 2008). Tal situação compromete também a governança visto que

fragiliza a capacidade de comando e de direção do Estado, além de ameaçar a capacidade de coordenação do Estado entre as distintas políticas e os diferentes interesses em jogo (DINIZ, 2016).

Para mais, o argumento de que o decreto presidencial que aprova o parecer da AGU seria nulo em virtude de transgressão ao dogma da definitividade dos lançamentos tributários é capaz de produzir grave efeito deletério sobre a concepção da gestão administrativa e política de modo que não pode ser admitido.

Ora, o fato de haver decisão administrativa com trânsito em julgado tornando definitivo os lançamentos tributários não retira da Administração Pública o poder-dever de monitorar seus próprios atos a fim de atingir a finalidade pública. Afinal, é lícito e legítimo que a Administração revogue seus próprios atos por razões de conveniência e oportunidade, desde que respeitados direitos adquiridos.

Ao se tentar retirar validade da decisão presidencial bloqueia-se a ação estatal e inviabiliza-se a concretude de políticas públicas.

De fato, permitir tal situação seria aceitar a instauração a ingovernabilidade pois implicaria em redução da capacidade de comando do Governo. Não se pode privilegiar a construção jurídica formal sem analisar em conjunto a situação fática na qual se enquadra o Estado, qual seja, concretizar os fins públicos.

A finalidade pública, quando em dissensão com construções jurídicas formais, deve prevalecer pois a ação estatal deve estar em consonância com o projeto político que visa efetivar os fins públicos e atender ao cidadão.

Portanto, o caso concreto da Receita Federal e da Emgepron, além de configurar exemplo de litigância intragovernamental que entrava uma política pública, também, em razão da resistência em cumprir o aprovo presidencial, questionando a sua validade, concebe uma situação anômala que compromete a viabilidade política e a sustentabilidade das políticas governamentais de modo a provocar a inoperância do Estado brasileiro.

Essa anomalia exprime a fragilidade institucional presente na gestão administrativa e política.

O óbice causado pela litigância intragovernamental, e mais, pela resistência em conciliar e cumprir o aprovo presidencial, foge à lógica administrativa e não deve ser tolerado. Deve-se buscar a unidade na ação governamental através da prevenção do conflito interno para, assim, promover uma atuação coordenada e articulada a fim de obter a consecução dos fins públicos.

A boa administração pública depende de um Estado dotado de capacidade de ação política coordenada e articulada integrando todos os atores envolvidos na gestão de políticas públicas.

Com efeito, a finalidade pública deve ser efetivada através da prevenção do litígio entre atores governamentais e, caso não seja possível, então, através da operação eficiente das instâncias de conciliação, tais como a CCAF, onde se permite a agregação e compatibilização de interesses diversos e contrapostos.

Este projeto representa a capacidade de enfrentar os empecilhos causados pela eclosão da litigância intragovernamental através da disposição de espaço próprio para a negociação, produção de consenso e compromisso entre órgãos e entes da Administração Pública a fim de efetivar a finalidade pública com a eficiência, coordenação e articulação que a boa administração exige. Além disso, desempenha também a função de polo de disseminação da cultura da pacificação a ser incutida em toda a Administração Pública.

Portanto, a gestão pública deve atuar de modo a prevenir o conflito intragovernamental, contudo, não sendo possível a prevenção, faz-se necessário um instrumento capaz de enfrentar a crise de governabilidade imposta pela recorrência de controvérsias internas no âmbito da Administração Pública. A CCAF desempenha essa função, resolve um problema que a boa gestão pode e deveria prevenir. A capacidade de coordenação do Estado é retomada na medida em que as distintas políticas e os diferentes interesses contrapostos são articulados em uma lógica de pacificação, negociação, produção de consenso e cooperação entre os atores estatais mantendo a racionalidade governativa definida no plano de governo.

## 5. CONCLUSÃO

A partir da avaliação do conflito que envolve a Emgepron no contexto do implemento de políticas públicas, incorporados neste trabalho sob a perspectiva conceitual de litigância intragovernamental, identifica-se o seu impacto deletério na gestão administrativa e política pois configura óbice à concretude das políticas públicas.

Não obstante a Administração Pública esteja estruturada a fim de atender com eficiência a finalidade pública edificada na forma de um plano de governo instrumentalizado através de programas traçados em políticas públicas, ocorre que a ação estatal encontra obstáculos que comprometem a gestão administrativa e política em virtude de controvérsias deflagradas no âmbito interno da Administração.

O Estado realiza direitos na forma de serviços instrumentalizados em políticas públicas consoante metas definidas pelo Governo executadas através de instituições administrativas. Todavia, na medida em que o aparelho burocrático foi se complexificando para acompanhar as demandas sociais e econômicas da sociedade, identifica-se intensa disputa e competitividade entre atores com representações divergentes que entram em processo de conflito implicando em resultados ineficientes, descoordenados e desarticulados que comprometem a viabilidade de políticas públicas.

Nesse contexto, tal como evidenciado no estudo de caso analisado, verifica-se o fenômeno da litigância intragovernamental, caracterizado pelos conflitos recorrentes entre órgãos e entes da Administração Pública que impedem a concretude dos fins públicos. Isto pois, as controvérsias internas geram prejuízos à realização da vontade estatal edificada no plano de governo e instrumentalizada pelas políticas públicas.

O interesse público de segurança e defesa nacional instrumentalizado na política pública de desenvolvimento de projetos navais executada pela Emgepron entrou em conflito com outro interesse igualmente legítimo, arrecadação tributária representada pela Receita Federal, porém, capaz de obstar a consecução da finalidade estatal, pois implica em ação pública descoordenada.

A falta de coordenação identificada consiste no alto valor da autuação fiscal pretendida capaz de inviabilizar a execução da política pública, associada ao fato de que eventual execução judicial do débito fiscal significaria, no limite, na União pagando a si mesma. Afinal, a Emgepron é empresa pública federal de capital exclusivo da União e a Secretaria da Receita Federal do Brasil é órgão subordinado ao Ministério da Fazenda.

Para se ter uma gestão pública de alta qualidade, há que se transcender ações descoordenadas dentro da Administração Pública, tal como a constatada no estudo de caso

analisado. Deve-se construir uma gestão harmônica, coordenada e articulada capaz de prevenir a eclosão do conflito intragovernamental.

Nesse sentido, este trabalho pretende contribuir com o debate mediante um novo olhar para a gestão pública, tendo como fundamento a lógica da ação dos atores envolvidos com o funcionamento da máquina estatal considerando eventuais conflitos endógenos que devem ser objeto de prevenção e, não sendo possível esta, deverão ser superados através da pacificação.

Os conflitos que eclodem dentro da Administração Pública, como o constatado no estudo de caso, se não forem adequadamente encaminhados, provocam um impacto deletério no modelo institucional que se espera dinâmico, porém é paralisado em razão dos obstáculos causados pela litigância interna. Consta-se um empecilho à concretude de políticas públicas expresso na ação estatal não coordenada.

Instaura-se uma crise de governabilidade na medida em que os conflitos entre órgãos e entes da Administração Pública comprometem a gestão administrativa e política. A capacidade governativa encontra obstáculo nas controvérsias internas, por conseguinte, há o comprometimento da capacidade da ação estatal de implementação de políticas públicas para a consecução de metas governamentais que visam garantir a finalidade pública.

Controvérsias internas não dirimidas configuram obstáculos que afetam de forma prejudicial a governabilidade e a ação pública.

No fim, nega-se ao cidadão o seu direito fundamental à boa administração pública. A violação deste direito advém da incapacidade administrativa de gerir os conflitos internos e produzir decisões de modo ativo e rápido para solucioná-los. Isto pois, tal incapacidade da Administração permite uma ação pública descoordenada e a desarticulação entre atores governamentais de modo a admitir como resultado a fragilização da gestão de políticas públicas.

Ressalta-se que o recomendável para a gestão de políticas públicas é a articulação entre os atores governamentais em todos os setores e esferas do Estado de modo a configurar uma ação pública coordenada capaz de prevenir o surgimento do conflito intragovernamental.

Contudo, verificada a falência da gestão em prevenir o conflito, faz-se mister a criação de instrumentos de gestão aptos para superar o comprometimento da efetividade de políticas públicas em decorrência da litigância intragovernamental.

Apesar de não ser o ideal de gestão pública, visto que se deve privilegiar a prevenção, reconhece-se a pacificação da controvérsia através de métodos autocompositivos empregados dentro da própria Administração Pública como instrumento de gestão de relevância estratégica para a efetivação dos fins públicos.

Assim, a Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) se revela como instrumento para enfrentamento e composição de conflitos internos que atingem o Poder Executivo. Constitui ambiente propício para a articulação institucional da gestão pública, na medida em que permite a construção de um consenso na atuação governamental e enfatiza o objetivo de pacificação, colaboração e cooperação, fomentando, assim, a unidade da ação pública.

As medidas alternativas de solução de conflito implementadas pela CCAF, seja a conciliação ou a arbitragem, são instrumentos importantes para o aumento da efetividade da ação governamental pois contribuem para a condução dos negócios públicos de forma coordenada visto que permite a articulação entre os atores envolvidos em controvérsias.

Como resultado, tem-se a melhoria da gestão e ampliação da governança na medida em que os obstáculos impostos pelos conflitos endógenos são contornados pelos esforços da CCAF em dirimir a controvérsia de forma ágil e eficaz, pois aplica regras menos rígidas e permite o diálogo direto entre os interessados. Por conseguinte, viabiliza-se a implementação de políticas públicas obstadas pela litigância intragovernamental.

Todavia, após análise do estudo de caso da Emgepron, vale ressaltar que as atividades da CCAF não foram suficientes para transpor os obstáculos causados pela litigância intragovernamental. No caso em estudo, apesar dos esforços conciliatórios da CCAF e, diante o seu insucesso, mesmo com o arbitramento da controvérsia, ainda assim, não obteve êxito na pacificação entre os interessados. Afinal, mesmo após o aprovo presidencial, a Receita Federal, sob orientação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), manifestou resistência em cumprir o parecer da AGU.

Nesse sentido, o caso concreto denuncia inegável anomalia institucional pois trata-se de órgão de consultoria jurídica do Ministério da Fazenda, a PGFN, que recomenda o não cumprimento do parecer de arbitragem, apesar do aprovo presidencial. Logo, tem-se um órgão subordinado à autoridade do Presidente da República questionando o entendimento adotado pela autoridade máxima do Poder Executivo e da Administração Pública Federal.

A resistência em conciliar e em cumprir o parecer arbitrado pela CCAF, mesmo com o aprovo presidencial, implica em enfraquecimento da governança e da governabilidade. Isto pois, compromete a racionalidade governativa visto que vai de encontro à dinâmica democrática e a todo o aparato administrativo estabelecido, desconstituindo-o, por conseguinte, produz grave efeito deletério sobre a concepção da gestão administrativa e política. Logo, não pode ser

admitido, pois, ao se tentar retirar validade da decisão presidencial, bloqueia-se a ação estatal e inviabiliza-se a concretude de políticas públicas.

Decerto, o caso da Emgepron é exemplo a não ser seguido. Além de configurar exemplo de litigância intragovernamental que entrava uma política pública, também enfraquece a efetividade da gestão pública em virtude da resistência em cumprir o aprovo presidencial. Constata-se uma situação anômala que compromete a viabilidade política e a sustentabilidade das políticas governamentais de modo a provocar a inoperância do Estado brasileiro.

O óbice causado pela litigância intragovernamental, e mais, pela resistência em conciliar e cumprir o aprovo presidencial, foge à lógica administrativa e não deve ser tolerado. Deve-se buscar a unidade na ação governamental através da prevenção do conflito interno para, assim, promover uma atuação coordenada e articulada a fim de obter a consecução dos fins públicos.



## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Cartilha da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal* – CCAF. 3. ed. 2012. Disponível em: <[http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/217576](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/217576)>. Acesso em: 19 abr. 2017, às 17:12.

\_\_\_\_\_. Advocacia-Geral da União. Adota o Parecer nº AGU/SRG-02/2008, de 19 de maio de 2008, e submete-o ao Presidente da República. *Parecer nº JT-06, de 30 de julho de 2009*. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AGU/PRC-JT-06-2009.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AGU/PRC-JT-06-2009.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2017, às 14:56.

\_\_\_\_\_. Advocacia-Geral da União. *Portaria nº 1.281, de 27 de setembro de 2007*. Dispõe sobre o deslinde, em sede administrativa, de controvérsias de natureza jurídica entre órgãos e entidades da Administração Federal, no âmbito da Advocacia-Geral da União. Brasília, 2007. Disponível em: <[https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjS-Pu63bPTAhUEFJAKHZiSD5QQFggI0MAA&url=http%3A%2F%2Fwww.agu.gov.br%2Fpage%2Fdownload%2Findex%2Fid%2F9588910&usq=AFQjCNGmW9a\\_yfVYEMAb82y92vSkhMzgwg&sig=S3twvrXhE6IB1nURCjxu0w](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjS-Pu63bPTAhUEFJAKHZiSD5QQFggI0MAA&url=http%3A%2F%2Fwww.agu.gov.br%2Fpage%2Fdownload%2Findex%2Fid%2F9588910&usq=AFQjCNGmW9a_yfVYEMAb82y92vSkhMzgwg&sig=S3twvrXhE6IB1nURCjxu0w)>. Acesso em: 20 abr. 2017, às 16:08.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 03 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. *Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200compilado.htm)>. Acesso em: 24 mai. 2017, às 14:54.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 2.672, de 15 de julho de 1998*. Dá nova redação a dispositivos do Estatuto da Empresa Gerencial de Projetos Navais - EMGEPRON, aprovado pelo Decreto nº 98.160, de 21 de setembro de 1998. Brasília, 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2672.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2672.htm)>. Acesso em: 23 mai. 2017, às 15:14.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 7.392, de 13 de dezembro de 2010*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Advocacia-Geral da União, aprova o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Procuradoria-Geral Federal e remaneja cargos em comissão para a Advocacia-Geral da União e para a Procuradoria-Geral Federal. Brasília, 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7392.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7392.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2017, às 15:32.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993*. Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp73.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp73.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2017, às 16:51.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 7.000, de 9 de junho de 1982*. Autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa Gerencial de Projetos Navais - EMGEPRON e dá outras providências. Brasília, 1982. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/L7000.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7000.htm)>. Acesso em: 24 abr. 2017, às 14:35.

\_\_\_\_\_. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Lançamentos promovidos pelo INSS e mantidos pelo CRPS, no regime anterior ao da Lei nº 11.457, de 2007, quanto a contribuições sociais devidas pela EMGEPRON, empresa pública federal vinculada ao Ministério da Defesa. Definitividade dos lançamentos na esfera da Administração Tributária. Aprovação pelo Presidente da República de superveniente Parecer da Advocacia-Geral da União, contrário ao mérito dos lançamentos e "reformando" as decisões do CRPS. Nulidade. Súmula nº 473 do STF. Arts. 53 e 54 da Lei nº 9.784, de

1999. Proposta de sua decretação. *Parecer PGFN/CAT nº 310/2011*. 2011. Disponível em: <<http://dados.pgfn.fazenda.gov.br/dataset/pareceres/resource/3102011>>. Acesso em: 02 mai. 2017, às 19:56.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Gestão Pública. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. (2009). *Inventário das principais medidas para melhoria da gestão pública no governo federal brasileiro*. 2009. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/segep/comunicados/091211\\_inventario.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/segep/comunicados/091211_inventario.pdf)>. Acesso em 06 abr. 2017, às 21:12.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. *100 maiores litigantes*. Brasília: CNJ, 2011. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa\\_100\\_maiores\\_litigantes.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf)>. Acesso em: 18 abr. 2017, às 15:11.

COELHO, Meire Lúcia Monteiro Mota. *Litigância intragovernamental e a mediação como instrumento de gestão pública*. IIAMA – Instituto Internacional Acadêmico de Mediação, Global Mediation, 2014. p. 119-141.

COELHO, Meire Lúcia Monteiro Mota; LÚCIO, Magda de Lima. A advocacia pública federal nas metas do centenário: a mediação como instrumento de gestão. Debates em Direito Público: *Revista de Direito dos Advogados da União*, Brasília, v. 9, n. 9, p. 11-24, out. 2010. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/63003>>. Acesso em: 13 mai. 2017, às 12:13.

COELHO, Meire Lúcia Monteiro Mota; LÚCIO, Magda de Lima. Litigiosidade e impacto na gestão pública: a mediação como instrumento de gestão - a experiência da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal. *Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central*, v. 1, n. 1, p. 75-98, dez. 2010. Brasília: BCB, 2010. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/pgbcb/122010/revista\\_pgbc\\_vol4\\_n2\\_dez2010.pdf](http://www.bcb.gov.br/pgbcb/122010/revista_pgbc_vol4_n2_dez2010.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2017, às 17:36.

COELHO, Meire Lúcia Monteiro Mota; LÚCIO, Magda de Lima. Melhoria da gestão pública: o caso da câmara de conciliação e arbitragem da administração federal (CCAF) – as relações Estado - Estado sob perspectiva. *XXXIV Encontro da ANPAD*. Rio de Janeiro, set. 2010. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/16268945-Melhoria-da-gestao-publica-o-caso-da-camara-de-conciliacao-e-arbitragem-da-administracao-federal-ccaf-as-relacoes-estado-estado-sob-perspectiva.html>>. Acesso em: 11 mai. 2017, às 12:32.

COOPER, Donald R.; SCHINDLER, Pamela S. *Métodos de pesquisa em administração*. 12. ed. Porto Alegre: AMGH, 2016.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In.: SZWAKO, José; MOURA, Rafael; D'AVILA FILHO, Paulo (Org.). *Estado e sociedade no Brasil: a obra de Renato Boschi e Eli Diniz*. 1. ed. Rio de Janeiro: CNPq, FAPERJ, INCT/PPED, Ideia D, 2016. p. 47-71.

FREITAS, Juarez. Políticas Públicas, Avaliação de Impactos e o Direito Fundamental à Boa Administração. *Revista Sequência*, Florianópolis, v. 36, p. 115-133, jun. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/seq/n70/0101-9562-seq-70-00115.pdf>>. Acesso em: 16 mai. 2017, às 20:37.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. *Métodos de Pesquisa*. UAB/UFRGS Porto Alegre, Editora da UFRG, 2009.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *Domesticando o Leviatã: litigância intragovernamental e presidencialismo de articulação institucional*. 1. ed. Brasília, 2013. Disponível em: <[www.agu.gov.br/page/download/index/id/16204192](http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/16204192)>. Acesso em: 23 mar. 2017, às 15:36.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O tema da litigância intragovernamental tributária e o caso EMGEPRON. *Fórum de Direito Tributário*, v. 12, p. 49-59, 2014.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *O tema da arbitragem no contexto da Administração Pública*. Revista Jurídica Luso Brasileira, Ano 1 (2015), nº 2, p. 183-212. Disponível em: <[http://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/rjlb/2015/2/2015\\_02\\_0183\\_0212.pdf](http://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/rjlb/2015/2/2015_02_0183_0212.pdf)>. Acesso em: 04 abr. 2017, às 20:01.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. *Sociologia da Ação Pública*. Maceió: UFAL, 2012.

LÚCIO, Magda de Lima; DAROIT, Dorian; BESSA, Luiz Fernando Macedo; MADURO-ABREU, Alexandre. *Sentidos e Significados de se Planejar Estrategicamente nas Organizações Públicas - Planejamento Estratégico Sociotécnico (PLANES): análise de uma experiência*. Revista NAU Social - v.5, n.9, p. 151-160, nov. 2014/abr. 2015.

LÚCIO, Magda de Lima; RODRIGUES, Sália Maria Leite. *Políticas de acesso à justiça: mediação*. O Social em Questão, Ano XIX, n. 36, p. 311-336, 2016.

MATIAS-PEREIRA, José. *Curso de Administração Pública*. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

RODRIGUES, Sália Maria Leite. Discrecionalidade e litigância intragovernamental na gestão de políticas públicas. 2017. 204 f. Dissertação (Mestrado)-Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional da Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Trad. Daniel Grassi. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.